



La construction en zone agricole : vers un assouplissement ou un renforcement des contraintes ?

Nicolas Baret

► To cite this version:

Nicolas Baret. La construction en zone agricole : vers un assouplissement ou un renforcement des contraintes ?. Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01223956

HAL Id: dumas-01223956

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01223956>

Submitted on 3 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La construction en zone Agricole : Vers un assouplissement ou un renforcement des contraintes ?

Université Pierre Mendès France – Institut d'Urbanisme de Grenoble

Sous la direction de **Samuel MARTIN** et de **Valérie BERNARD**

Nicolas Baret

Master 2 Sciences du Territoire

Spécialité Urbanisme et Projet Urbain

Réalisé en alternance au sein du bureau d'études **INTERSTICE**

Septembre 2015

Nom et Prénom : BARET Nicolas

Titre du projet de fin d'études : La construction en zone Agricole : Vers un Assouplissement ou un renforcement des contraintes ?

Date de soutenance : 17 Septembre 2015

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de Grenoble – Université Pierre Mendès France

Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée : INTERSTICE SARL

Directeur du projet de fin d'études : Samuel Martin

Collation :

- Nombre de Pages : 108
- Nombre d'annexes : 1
- Nombre de références bibliographiques : 26

Mots-Clés analytiques : Zone Agricole – Plan Local d'Urbanisme – Loi ALUR – Constructibilité

Mots-Clés géographiques : Isère – Moidieu-Détourbe – Drôme – Andancette

Résumé :

En France, après l'exode rural, les communes rurales périurbaines ont commencé à attirer les citadins. C'était alors la promesse de terrains peu chers et d'une maison individuelle avec jardin. Cependant, ce phénomène, ajouté à la croissance démographique Française a engendré une énorme pression sur le foncier agricole qui est de plus en plus utilisé pour construire.

Le législateur a donc dû réagir et proposer des solutions pour limiter l'étalement urbain. Ainsi, si le POS était une ébauche de document d'urbanisme qui a permis de poser les jalons d'une politique de la construction en zone agricole, le PLU arrive ensuite avec de nouvelles ambitions et des outils neufs.

Nous verrons dans ce mémoire les évolutions des textes et de leur application, notamment grâce à deux exemples de documents d'urbanisme de générations différentes.

After the drift from the land, rural municipalities have begun to attract city dwellers. It was the promise of a cheap land and a house with garden. However, this added to the French population growth has created enormous pressure on agricultural land that is increasingly used to build.

The legislature therefore had to react and propose solutions to limit urban sprawl. If the POS was a draft planning document which laid the groundwork for a political construction in agricultural areas, the PLU comes up with new ambitions and new tools.

We will see in this paper the developments of the texts and their application, including through two examples of planning documents of different generations.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Mme Valérie Bernard pour m'avoir accueilli en alternance au sein de son entreprise durant cette année et pour tout ce que j'y ai appris. Je la remercie également de m'avoir permis d'utiliser les dossiers de l'agence pour ce mémoire.

Je remercie également Bastienne Fleury et Marion Coquériaux qui ont également été très présentes et à l'écoute lorsque j'avais besoin d'aide ou de conseils.

Je remercie Monsieur Samuel Martin pour ses nombreux conseils, son écoute et pour sa disponibilité, ainsi que Monsieur Gilles Novarina qui a accepté de faire partie du jury pour la soutenance.

Enfin, je tiens à remercier ma famille qui m'a aidé et encouragé tout au long de mes études.

Sommaire

<i>Introduction</i>	1
---------------------	----------

<i>L'évolution des textes : d'une planification permissive à une consommation raisonnée des espaces agricoles</i>	4
---	----------

1.1. Le POS : les débuts d'une planification territoriale à l'échelle communale	5
---	----------

1.2. Le PLU et la protection des espaces agricoles et naturels	25
--	-----------

<i>Des exemples de mise en œuvre de la réglementation sur la construction en secteur agricole</i>	42
---	-----------

2.1. Moidieu-Détourbe : cas d'un POS de commune rurale en périphérie d'agglomération	43
--	-----------

2.2. Andancette : un exemple de transition vers la loi ALUR et LAAAF	63
--	-----------

<i>Conclusion</i>	92
-------------------	-----------

<i>Bibliographie</i>	94
----------------------	-----------

<i>Table des Matières</i>	97
---------------------------	-----------

<i>Table des Illustrations</i>	99
--------------------------------	-----------

<i>Table des tableaux</i>	100
---------------------------	------------

<i>Table des Abréviations</i>	101
-------------------------------	------------

<i>Table des Annexes</i>	102
--------------------------	------------

Introduction

En Europe, la France est l'un des pays les plus ruraux avec 51% du territoire métropolitain couvert par l'agriculture en 2014, soit 28 millions d'hectares. La production du pays représente 18% de la production agricole de l'Union Européenne à 28 en 2010. Cependant, les terres utilisées par l'agriculture diminuent d'années en années. Entre 2006 et 2014, ce sont 490 000 hectares de terres agricoles qui ont été artificialisées, soit près de 60 000 hectares par an en moyenne. Les deux tiers des sols artificialisés sur ce laps de temps l'ont été aux dépens des terres agricoles. Cette propension à s'étendre sur des terres agricoles s'explique principalement par la géographie des différents espaces. En effet, on construit beaucoup plus en plaine que dans des secteurs montagneux à l'accès difficile. Ainsi, ce sont des terres agricoles de haute qualité qui sont artificialisées, laissant paradoxalement les terres moins bonnes à l'agriculture¹. Sur ces sols artificialisés, un sixième seulement des sols sont bâtis, généralement des constructions basses de moins de trois étages. Il est à noter que près de la moitié des espaces artificialisés sont imperméabilisés mais non bâtis : parkings, routes,... Le tiers d'espaces artificialisés restant correspond à des superficies enherbées ou à des sols nus (parcs, terrains de sports, jardins public ou privés,...) qui proposent des occupations du sol facilement réversibles, contrairement aux constructions.²

La pratique de l'agriculture a grandement évolué, notamment par la mécanisation du travail de la terre. Ainsi, même en étant moins nombreux que par le passé, les exploitants cultivent presque autant de terres que leurs aïeux. Les paysages en sont grandement changés, les vastes openfields sans limites apparentes dédiés à une culture mécanisée ont remplacé les bocages traditionnels, ces petits champs délimités par des haies ou des linéaires végétaux. Les terrains isolés, peu accessibles, ou difficilement mécanisables ont alors souvent été laissés en friche ou ont été bâtis.³

Au cours des 50 dernières années, l'urbanisme a également connu de profondes évolutions, amenant progressivement à la pratique actuelle. En premier lieu, ce n'est plus l'Etat qui gère l'élaboration des documents d'urbanisme, même s'il est toujours associé à la démarche et que sa voix est généralement celle qui correspond aux textes et à leur juste interprétation. Les collectivités territoriales sont donc libres de fixer les objectifs qui leur semblent pertinents, en regard des réalités locales d'une part et de la réglementation en matière d'urbanisme d'autre part. De plus, les documents d'urbanisme ont évolué et intègrent désormais des objectifs favorisant la protection des milieux naturels et agricoles, ainsi qu'une panoplie d'outils réglementaires au service de ces visées. Ils intègrent désormais des études visant à mieux contrôler l'étalement urbain.⁴

¹ J-P. DIRY. *Les espaces ruraux*, Paris, Sedes

² J. CAVAILHES. « La localisation des activités économiques et la consommation des terres agricoles ». *La Revue Foncière*, 2015, n°4, p5-10.

³ TERUTI-LUCAS. « L'utilisation du territoire en 2014 ». *Agreste Chiffres et Données Agriculture*, mars 2015, n°229

⁴ N. BERTRAND. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae

Dans le même intervalle, les évolutions de la société ont également inversé le phénomène d'exode rural. Si dans les années 1960 – 1970 la croissance naturelle des campagnes était négative, aujourd'hui les ménages vont vivre dans ces communes rurales péri-urbaines. Cela induit des problématiques importantes pour ces collectivités qui voient alors leur population augmenter rapidement, notamment en regard du dimensionnement des équipements, de la desserte en réseaux ou encore de la consommation d'espaces agricoles et naturels.⁵

Les zones agricoles sont cependant repérées dans les documents d'urbanisme locaux en tant qu'espaces à protéger pour leur potentiel agronomique et la qualité de la production sur ces terres. A ce titre, ce sont des territoires qui font l'objet d'une réglementation stricte visant à interdire les constructions afin de pérenniser l'activité agricole. Il existe cependant des exceptions qui autorisent certaines pratiques, et il en existe depuis l'apparition des zones agricoles en tant que telles.

Toutes les zones à usages agricoles ne rentrent pas dans les zones Agricoles. En effet, certains secteurs sont délimités en prévision d'une extension urbaine ou de projets particuliers, mais les terrains sont toujours cultivés dans l'attente du début des travaux.

Tous ces changements ont permis aux textes d'évoluer en même temps que le regard que porte le législateur sur les terres agricoles. La prise en compte de l'activité agricole n'a pas été régulière au cours de l'évolution des règles d'urbanisme, de même que pour les objectifs de protection de ces espaces. En effet, ces 50 dernières années ont vu la zone agricole passer du statut de résidu, ces espaces restants sur le plan de zonage lorsque toutes les autres zones ont été délimitées, au statut de zone à part entière dont le régime de constructibilité est régi par de nombreux textes, rendant le droit du sol parfois complexe sur ces territoires.

Aujourd'hui, certaines zones agricoles sont mitées par les constructions alors que la loi semble stricte à ce sujet. Cet état de fait peut-il être imputé à la lente évolution des documents d'urbanisme en France ? Quelles sont les principales lois ayant apporté des changements au régime de constructibilité en zone agricole depuis l'apparition des documents d'urbanisme ?

Ce n'est cependant pas la loi qui s'applique directement sur les territoires communaux. Ce sont des documents d'urbanisme qui font le lien entre les textes et les réalités communales. Comment les droits du sol sont-ils régis dans les documents d'urbanisme ancien, encore fortement répandus dans les communes rurales ? Quelles avancées d'ordre réglementaire peut-on constater dans les documents plus récents ? Peut-il y avoir des problèmes ou des difficultés dans la mise en œuvre de la loi ?

Ces questions nous permettrons d'analyser l'évolution des textes de 1967 à 2014, et si les lois successives ont mené à un durcissement ou à un assouplissement de la réglementation de la construction en zone agricole.

J'ai effectué mon alternance au sein de l'agence d'Urbanisme Interstice, conseil en urbanisme et en qualité environnementale basé à Vienne. Mme Valérie Bernard est la dirigeante de la structure et elle emploie deux salariées à temps plein : Mme Bastienne Fleury et Mme Marion Coquériaux. Etant de taille modeste, l'agence travaille principalement à l'élaboration de PLU pour des communes plutôt

⁵ O. Piron. « Mesurer l'occupation du territoire, disent-ils. L'incertaine ampleur de l'étalement urbain ». *La Revue Foncière*, 2015, n°4, p15-19.

rurales situées dans les environs de la ville. C'est donc lors de mes premières missions pour Interstice que l'idée d'un travail sur les secteurs agricoles m'est venue.

Ce travail a essentiellement consisté en l'analyse de sources écrites et de textes de lois traitant de la thématique de la construction en zone agricole.

Pour répondre à notre problématique, nous déroulerons une réflexion en deux parties. La première portera sur les textes et leur évolution depuis 1967 afin d'étudier les différences de regard portés sur les zones agricoles et sur l'activité qui leur est associée. Dans un second temps, nous illustrerons les évolutions abordées dans la première partie par deux exemples de documents d'urbanisme produits à différentes périodes qui nous permettront d'étudier les différentes pratiques et mises en œuvre des textes alors en vigueur.

Partie 1

L'évolution des textes : d'une planification permissive à une consommation raisonnée des espaces agricoles

1.1. Le POS : les débuts d'une planification territoriale à l'échelle communale

Les documents d'urbanisme n'ont pas toujours existé en France. C'est pourtant depuis l'apparition du premier d'entre eux qu'il est possible de parler d'une politique de gestion des sols comprenant les espaces naturels et agricoles (1.1.1). Mais les documents d'urbanisme vont évoluer en même temps que la pensée du législateur, et la politique de constructibilité sur des terres agricoles va donc s'y conformer (1.1.2).

1.1.1. Le POS, premier outil de gestion des droits du sol

La Loi d'Orientation Foncière de 1967 va profondément changer la pratique de l'urbanisme. En effet, elle va mettre en place le premier outil permettant à une collectivité locale de gérer les droits du sol : le Plan d'Occupation des Sols (POS). On commence ainsi à contrôler les possibilités de construire sur les communes. L'objet de la loi est la maîtrise du foncier et de la construction. Les outils mis en œuvre par la LOF permettent à la commune de contrôler la construction sur son territoire.⁶

Le mot d'ordre de la loi LOF est l'équilibre entre l'expansion des agglomérations urbaines et l'exercice de l'activité agricole.

Comme le précise la loi LOF :

« Art 13 – Les Plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

1°. Ils délimitent des zones d'urbanisation en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants ;

2°. Ils délimitent des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées »

Le zonage apparaît donc et il spatialise le règlement dans les documents d'urbanisme. Si la « valeur agronomique » des terrains doit être prise en compte lors de la création de ces plans de zonage, il n'existe pas encore de zone dédiée à l'activité agricole. Les POS n'ont que deux types de zones : les zones Naturelles et les zones Urbaines. Les zones agricoles étaient donc intégrées dans les espaces naturels de la commune et pouvaient parfois bénéficier d'un sous-zonage spécifique. Les zones naturelles n'étaient cependant pas une grosse préoccupation lors de l'élaboration d'un POS ou lorsqu'une construction devait s'y implanter.

L'article 47 de la loi LOF en est une bonne illustration :

« Art 47 – En dehors des zones couvertes par les plans d'occupation des sols établis conformément aux dispositions des articles 11 et suivants du code de l'urbanisme et de l'habitation, les autorisations de constructions industrielles devront prendre en considération la valeur agronomique

⁶ « Loi d'Orientation Foncière (n°67-1253 du 30 Décembre 1967) ». *Journal officiel de la république Française*, 3 Janvier 1968

des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées supérieures ou comportant des équipements spéciaux importants. »

De plus, le propriétaire d'une terre peut, si le document d'urbanisme en vigueur le permet, changer la destination du sol s'il le souhaite :

« art 7 – L'article 830.1 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 830.1 – Le propriétaire peut, à tout moment, résilier le bail sur les parcelles dont la destination agricole peut être changée, en application des dispositions d'un plan d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé.

En l'absence d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, la résiliation peut être exercée à tout moment sur des parcelles en vue d'un changement de la destination agricole de celles-ci, avec l'autorisation du préfet donnée après avis de la commission consultative des baux ruraux.

La résiliation doit être notifiée au preneur par acte extra-judiciaire, et prend effet un an après cette notification qui doit mentionner l'engagement du propriétaire de changer ou de faire changer la destination des terrains dans le respect des dispositions du plan d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols, s'il en existe, au cours des trois années qui suivent la résiliation. »⁷

Ainsi, les propriétaires peuvent permettre la construction d'habitations sur des parcelles agricoles, pour peu que le POS existe et le permette. C'est le cas dans des zones NA ou NB par exemple.

On note cependant la période d'un an permettant à l'activité agricole de se terminer avant le changement de destination. Cette contrainte s'impose également à la puissance publique :

« Art 12 – La collectivité publique qui s'est rendue acquéreur d'une réserve foncière doit en assurer la gestion en bon père de famille. [...] »

Toutefois, lorsque les terres concédées sont à usage agricole, il ne peut être mis fin à ces concessions que moyennant préavis d'un an au moins. »

La loi ne prévoit pas de protéger l'agriculture mais de dédommager l'agriculteur. Ainsi, en cas d'expropriation, il pourra se reloger et démarrer une autre activité, et si celle-ci doit être agricole, ce sera sur de nouvelles terres :

« Art 18 – L'article 19 de l'ordonnance susvisée n° 58-997 du 23 Octobre 1958 est complété par les dispositions suivantes :

Lorsqu'une emprise partielle compromet gravement l'unité économique d'une exploitation agricole et que son équilibre ne peut être rétabli sur place, l'exproprié peut, dans les mêmes conditions, demander l'emprise totale. Les modalités d'application de la présente disposition seront définies par décret en Conseil d'Etat. »

L'agriculteur n'est pas nécessairement dédommagé directement. A ce moment-là, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) doivent assurer aux agriculteurs expropriés de trouver une nouvelle exploitation :

⁷ Il s'agit du *Code Rural Ancien*, qui a été remplacé par le *Code Rural et de la Pêche Maritime* (ou le *Code Rural Nouveau* comme il s'appelait au début) en 1979. L'article n'a cependant pas pu être vérifié car il est trop ancien et la documentation manque. Il s'agit donc d'un extrait d'article pris dans le *Journal Officiel* de la République du 3 Janvier 1968 présentant la LOF.

« Art 22 – II – Le dernier alinéa de l'article 10 de la loi n°62-933 du 8 Août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole est ainsi rédigé :

Le Gouvernement déterminera, par décret, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage devra apporter une contribution financière aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural [...] ou aux sociétés d'aménagement régional [...], lorsque ces sociétés assurent l'établissement sur de nouvelles exploitations des agriculteurs expropriés [...], ainsi que des agriculteurs que les opérations de remembrement [...] n'ont pas permis de maintenir sur place. »

Le maître d'ouvrage d'une opération qui induit l'expropriation d'exploitants agricoles peut se voir attribuer des pénalités financières qui permettront à ces agriculteurs de se déplacer pour reprendre une activité, agricole ou non.

La loi LOF a été codifiée et le POS a donc sa définition dans le Code de l'Urbanisme.

Ce POS alors est constitué :

- D'un ou plusieurs documents graphiques ;
- D'un règlement.

Il est accompagné d'un rapport de présentation ainsi que des annexes visées à l'article R.123-24 :

« Article R.123-24 – Les annexes comprennent :

- 1. La liste des emplacements réservés, mentionnés à l'article R. 123-18 (4.), leur destination, leur superficie et l'indication des collectivités, services et organismes publics bénéficiaires ;*
- 2. La liste des opérations déclarées d'utilité publique à l'occasion de l'approbation du plan d'occupation des sols ;*
- 3. Les éléments ci-après relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement et au système d'élimination des déchets :*

a) Les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement existants ;

b) Une note technique accompagnée d'un plan décrivant les caractéristiques essentielles de ces réseaux en leur état futur et justifiant les emplacements retenus pour :

Le captage, le traitement et le stockage des eaux destinées à la consommation ;

Les stations d'épuration des eaux usées ;

Les usines de traitement des déchets ;

c) Une note technique traitant du système d'élimination des déchets.

//DECR.0736 :

4. Les servitudes d'utilité publique soumises aux dispositions de l'article L. 123-10 ainsi que les bois ou forêts soumis au régime forestier ;

5. Les directives d'aménagement national applicables en vertu de l'article R. 111-15.// »⁸

Les premiers POS ont une vocation strictement réglementaire et ne présentent aucun état des lieux ou étude préalable. Les seuls éléments préalables qui sont pris en compte sont présents dans les annexes du document.

⁸ Article R.123-24 du Code de l'Urbanisme en vigueur au 13 Novembre 1973 au 1 Octobre 1983

La seule contrainte posée à ces documents est exposée au R.123-17 du Code de l'Urbanisme en vigueur au 2 juillet 1975 :

« Le rapport de présentation : [...]

Justifie de la compatibilité des dispositions arrêtées dans le plan d'occupation des sols avec celles du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, s'il en existe un. »⁹

Les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) sont également apparus avec la LOF de 1967 et sont une norme supérieure aux POS. Il peut alors fixer des objectifs généraux en matière de gestion du foncier agricole par exemple, et les documents de norme inférieure doivent être compatibles avec celui-ci. Les POS s'inscrivent ainsi dans une politique d'aménagement plus globale.

De plus, la zone agricole telle qu'on l'identifie aujourd'hui n'existait pas à ce moment-là. Le POS n'identifiait que deux zones :

« Article R.123-18 – Les documents graphiques font apparaître :

1. Les zones à l'intérieur desquelles s'appliquent les règles visées à l'article R. 123-21¹⁰ et les coefficients d'occupation des sols visés à l'article R. 123-22. Ces zones comprennent notamment :

a) Les zones d'urbanisation, dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent immédiatement d'admettre les constructions ;

b) Les zones naturelles ou non équipées, dans lesquelles les règles et coefficients ci-dessus mentionnés peuvent exprimer l'interdiction de construire. Dans le cadre des orientations fixées par le schéma directeur, s'il en existe un, ou par le rapport de présentation, elles couvrent, d'une part, les secteurs qui pourront être urbanisés à l'occasion soit d'une modification du plan d'occupation des sols, soit de la création d'une zone d'aménagement concerté, d'autre part, les secteurs faisant l'objet d'une protection particulière en raison notamment de la qualité des sites et paysages ou de la valeur agricole des terres ; »¹¹

Les espaces agricoles sont alors considérés comme des zones naturelles. Leurs seules spécificités sont la valeur agronomique des terres et leur exploitation par des agriculteurs.

L'outil étant nouveau, le code prévoit des règles limitant les possibilités sur les territoires n'étant pas dotés d'un POS :

« Art L.111-1 - Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat.

Ces décrets en Conseil d'Etat peuvent prévoir les conditions dans lesquelles des dérogations aux règles qu'ils édictent sont apportées dans certains territoires.

Les règles générales mentionnées ci-dessus s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou du document en tenant

⁹ Article R.123-17 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 1 Octobre 1983

¹⁰ Article R.123-21 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 8 Juillet 1977

¹¹ Article R.123-18 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 8 Juillet 1977

lieu. Un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents. »¹²

Ainsi, les documents d'urbanisme permettent aux communes de gérer leur territoire comme elles l'entendent, sans être limitées par des normes nationales qui ne sont pas toujours adaptées aux différents contextes locaux. Il s'agit également d'un encouragement aux communes pour qu'elles élaborent leur POS.

L'article L.123-1 du code de l'urbanisme en vigueur au 13 Novembre 1973 présente le POS. Il reprend la totalité de l'article 13 de la loi LOF.

« Art L.123-1 - Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

En particulier :

- 1. Ils délimitent des zones d'urbanisation en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants ;*
- 2. Ils déterminent des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ;*
- 3. Ils fixent pour chaque zone d'affectation ou chaque partie de zone, en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation, un coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction qui y est admise ;*
- 4. Ils précisent le tracé et les caractéristiques des principales voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer ;*
- 5. Ils délimitent les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ;*
- 6. Ils fixent les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;*
- 7. Ils définissent les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords.*

Les règles mentionnées au 7. ci-dessus peuvent prévoir des normes de construction différentes de celles qui résultent de l'application du coefficient d'occupation du sol, soit en raison des prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs.

Les plans d'occupation des sols peuvent ne contenir qu'une partie des éléments énumérés dans le présent article. »¹³

Le POS, par l'importance qu'il revêt et son pouvoir de contrôle de la construction sur son territoire, a un rôle prépondérant dans la protection de l'espace agricole. Cependant, à cette époque, les règles d'urbanisme étaient orientées vers le développement de l'habitation, et notamment sur un modèle pavillonnaire entouré par un jardin privatif :

« Art L.123-2 - Les plans d'occupation des sols ne peuvent interdire :

¹² Article L.111-1 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 3 Janvier 1976 au 14 Décembre 2000

¹³ Article L.123-1 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 1 Janvier 1977

a) D'édifier sur tout terrain d'au moins 1000 mètres carrés desservi par une voie ouverte à la circulation publique et un réseau collectif de distribution d'eau potable, mais non desservi par un réseau collectif d'égouts une construction à usage d'habitation dont la superficie de planchers développée hors œuvre, telle qu'elle est calculée en application des règlements relatifs aux coefficients d'occupation des sols, est au plus égale au dixième de la surface du terrain sans pouvoir excéder 250 mètres carrés ;

b) D'édifier sur tout terrain d'au moins 4000 mètres carrés desservi par une voie ouverte à la circulation publique mais non desservi par des réseaux collectifs de distribution d'eau potable et d'égouts une construction à usage d'habitation dont la superficie de planchers développée hors œuvre, définie comme il est dit au a) ci-dessus, ne peut excéder 250 mètres carrés.

Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles d'urbanisme autres que celles relatives à l'exigence d'une surface minimum, notamment celles visées aux articles [...] L110-1, [...] L111-1 [...] et L. 421-5 ou édictées par les plans, à l'observation des règlements sanitaires départementaux ou communaux ainsi qu'aux limitations administratives au droit de propriété.

Elles sont applicables sur tous les territoires couverts par les plans d'occupation des sols, à l'exclusion des secteurs classés comme espaces boisés à conserver ou à créer, des secteurs réservés pour une urbanisation future, des secteurs faisant l'objet d'une protection particulière en raison notamment de la qualité des sites et paysages ou de la valeur agricole des terres, ainsi que des territoires visés à l'article L. 430-2. »¹⁴

D'après cet article, le règlement d'urbanisme contrôle les droits à construire sur la commune. Ainsi, la possibilité de construire en « zone agricole » dépendra de la volonté et du projet de la commune. La commune doit donc définir, si elle le souhaite, des secteurs à protéger en raison de leur valeur agricole afin de sauvegarder l'agriculture. Si non, les terrains pourront être construits s'ils sont desservis par une route et reliés au réseau public d'eau potable. Ces dernières conditions permettent cependant de limiter la construction sur nombre de terrains agricoles éloignés des hameaux et bourg, limitant par là même l'extension urbaine aux terrains situés en proximité directe des enveloppes bâties déjà existantes.

La protection des espaces à vocation agricole est alors plus liée à l'incapacité technique de construire qu'à une volonté politique affirmée.

L'objectif de la législation et de la réglementation de l'époque n'est ni la protection de l'agriculture, ni la limitation de la consommation d'espace, mais de mieux encadrer le développement des communes et de leur fournir les outils nécessaires pour gérer les conflits pouvant survenir.

A partir de 1977, le code de l'urbanisme prévoit d'associer les chambres d'agriculture à la réalisation des POS :

« Art L.121-7 - Les chambres d'agriculture sont, à leur demande, associées à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols.

Elles assurent la liaison avec les organisations professionnelles intéressées. »¹⁵

Les Chambres d'Agriculture ayant pour but de protéger l'activité agricole et les exploitants, leur association à l'élaboration des POS est un premier pas vers la prise en compte et la protection des secteurs agricoles. En effet, c'est lors de l'élaboration du document que sa politique est définie.

¹⁴ Article L.123-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 1 Janvier 1977

¹⁵ Article L.121-7 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 1 Janvier 1983 au 9 Janvier 1983

Dans l'annexe au procès-verbal de la séance de Sénat du 7 Décembre 1977, Monsieur Laucournet débute son argumentaire ainsi :

« L'importance de la planification urbaine est reconnue par tous. A une époque où le cadre de vie et la protection des sites naturels ou historiques sont des priorités souhaitées par nos concitoyens et reconnues par les pouvoirs publics, les règles de l'urbanisme doivent permettre d'améliorer l'environnement dans lequel vivent les hommes »¹⁶

Il soutient alors un projet de loi avec M. Michel Chauty, dont l'objectif est d'assouplir les démarches de transition vers un POS ; notamment par le prolongement de la validité des anciens documents d'urbanisme.

L'intérêt de ce rapport réside dans les éléments de contexte qu'il introduit. En effet, on se rend bien compte de la pensée de l'époque et des idéaux poursuivis par le gouvernement. L'urbanisme est donc perçu comme un outil qui doit permettre d'améliorer le cadre de vie des Hommes. Dans cette optique, il est alors nécessaire de mettre en œuvre des textes permettant aux citoyens de bénéficier d'équipements, de réseaux efficaces, de paysages remarquables,...

Il est également à noter la conscience de la croissance des villes. Cependant, si les lois doivent encadrer la « bonne évolution des villes », en évitant « l'anarchie », l'aspect de la protection des espaces agricoles n'est mentionné à aucun moment. L'agriculture est considérée comme une activité du passé. Dans ce même rapport, on découvre que, dans l'esprit des dirigeants, l'avenir c'est la ville : *« L'urbanisation est une des caractéristiques de l'époque contemporaine. On peut réellement dire que nous vivons à l'âge des villes, car rien ne manifeste mieux le commencement d'un âge nouveau que le bouleversement du cadre dans lequel vivent les hommes. »*

Cependant la politique de l'époque se heurte à la réticence des communes à adopter des POS. En effet, la limitation des droits d'occupation des sols n'a pas encouragé les communes à s'engager dans cette procédure. En Octobre 1977, on ne comptait que 3 225 POS approuvés. Or, en 1978 une loi doit rendre caducs tous les documents d'urbanisme autres que les POS, retirant aux communes la possibilité de gérer leur urbanisme. Le Règlement National d'Urbanisme (RNU) est donc de rigueur.

Les discussions sont vives autour de ce sujet. En effet, si l'administration soutient que les dispositions du RNU suffisent à encadrer efficacement l'urbanisme dans les communes, certains estiment qu'il existe des moyens de contourner le RNU.

M. Laucournet explique encore dans son rapport : *« Cependant, il est certain que l'on ne pourra appliquer des dispositions de caractère aussi général d'une manière uniforme sur toute l'étendue du territoire ; il existe donc un risque de décisions contradictoires, avec tout ce que cela comporte de reproches d'arbitraire et d'incertitude juridique.*

[...]En outre, de très nombreuses communes ne pourront plus diriger leur urbanisme que grâce au règlement national d'urbanisme qui ne semble pas contenir les moyens adéquats pour maîtriser le développement urbain. »

¹⁶ R.LAUCOURNET. Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 7 Décembre 1977. n°124

Déjà en 1979, le code de l'urbanisme était critiqué pour sa complexité et sa lourdeur. Michel d'Ornano, alors Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, propose alors un projet de Loi portant simplification et unification de procédure d'urbanisme. Dans l'Annexe au procès-verbal de la séance de sénat du 26 Juin 1979 le constat est sans appel : « *[Mais] la superposition historique des réglementations particulières, le gonflement permanent de règles conçues le plus souvent dans un esprit très centralisateur ont fini par aboutir à une exceptionnelle complexité juridique ainsi qu'à une rigidité bridant à l'excès l'initiative et la responsabilité des élus locaux.* »¹⁷

C'est Michel d'Ornano qui, en 1978 propose des réformes dont l'objectif est de supprimer les procédures existantes, jugées trop lourdes et de les remplacer par des moyens juridiques simples et efficaces.

Le projet de loi de Michel d'Ornano, soutenu par Raymond Barre, alors Premier Ministre, suit un cap simple : « *Les collectivités locales ont d'abord besoin de moyens de surveillance ou de contrôle de l'évolution spontanée des sols et des immeubles.* »

Ainsi, le POS deviendrait un outil de contrôle et plus seulement de planification. Cette disposition permettrait de contrôler le mitage des territoires et notamment agricoles.

Un autre outil apparaît à la fin des années 1970 qui va avoir du sens pour les territoires ruraux. En effet, les communes agricoles sont généralement de petites communes mal dotées en documents d'urbanisme. C'est justement à cette époque qu'apparaît la Carte Communale, un outil plus léger que le POS, permettant aux collectivités locales de gérer leurs sols.

Michel d'Ornano va alors soutenir, au nom du Premier Ministre, une loi portant décentralisation en matière d'urbanisme dont l'objectif est de permettre aux petites communes de gérer leurs sols au mieux avec des documents d'urbanisme allégés.

Dans une autre annexe au procès-verbal de la séance de Sénat du 26 Juin 1979 on peut lire : « *Une importante innovation, en matière de réglementation des sols, consiste à permettre l'établissement de cartes communales, opposables au tiers après publicité, délibération de la commune et approbation par le Préfet, qui déterminent les zones inconstructibles, ainsi que les zones où la construction peut être autorisée sous réserve des règles générales d'urbanisme. Cette disposition permet de publier dans les communes dépourvues de POS une carte communale précisant les conditions d'application des règles générales d'urbanisme. Il est envisagé, dans le cadre du décret d'application, de réserver cette possibilité aux communes de moins de 2 000 habitants.* »¹⁸

L'utilité de ces cartes communales est expliquée plus loin dans le même document : « *Une telle possibilité vise à doter les communes rurales qui le souhaitent d'un véritable document d'urbanisme sans les obliger à se doter immédiatement d'un plan d'occupation des sols, dont le contenu et le mode d'établissement ont plutôt été conçus pour les communes importantes. La carte communale ainsi créée marque un double progrès par rapport à la simple application du règlement national d'urbanisme.* »

Le pétitionnaire peut donc se référer à un document officiel afin de connaître les droits des sols sur la commune. De plus, ce sont les élus locaux qui définissent la constructibilité ou

¹⁷ M.d'ORNANO. Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 26 Juin 1979. n°444

¹⁸ M.d'ORNANO. Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 26 Juin 1979. n°443

l'inconstructibilité des terres, avec l'aide des services de l'Etat, apportant ainsi un regard plus proche du territoire et moins systématique.

« D'une façon générale, la création d'un document d'urbanisme très simplifié pour les zones rurales consacre l'importance nouvelle accordée par les Français et leurs élus à la protection de l'environnement et à l'organisation de l'activité agricole. »

Il est également à noter l'évolution progressive des pensées au sujet de la zone agricole et de son importance pour la société ainsi que de l'enjeu qu'elle représente pour l'urbanisme. En effet, elle est ici présentée par le biais de l'activité agricole.

Dans ce projet de loi, la carte communale devait être définie à l'article L.125-1 du code de l'urbanisme :

« Art L.125-1 - La carte communale mentionnée à l'article L. 111-1 détermine les zones inconstructibles, sous réserve ou non des bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole, ainsi que les zones où la construction peut être autorisée sous réserve des règles générales d'urbanisme. Elle peut spécifier, dans les zones constructibles, la vocation d'usage des sols qui sera prise en compte pour l'application des règles générales d'urbanisme.

La carte communale est élaborée à l'initiative ou après accord de la commune, soumise après publicité à délibération du conseil municipal et approuvée par l'autorité supérieure. Elle est applicable à la date de son approbation, et jusqu'à intervention d'un nouveau document d'urbanisme opposable aux tiers. La carte communale peut être complétée par tout ou partie des éléments prévus aux articles L. 123-1 et suivants. Elle est alors soumise à enquête publique, adoptée par le conseil municipal et approuvée par l'autorité supérieure comme plan d'occupation des sols. La carte communale peut également être transformée en zone d'environnement protégé ; les avis de la commission du plan d'aménagement rural et de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement ne sont pas dans ce cas requis. »

A cette époque, la carte communale est un outil permettant notamment de développer une politique anti-mitage sur le territoire Français. La motivation première de cette politique est loin d'être liée aux enjeux de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers et des paysages. Il s'agit en fait de limiter, sur le territoire communal, les charges incombant à la collectivité à cause notamment des réseaux et équipements.

Cependant, elles restent fragiles car elles ne sont pas encadrées juridiquement. Il faudra attendre la loi de Décentralisation du 7 Janvier 1983 pour voir apparaître un document qui va légitimer ce régime : les Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme (MARNU).

Elles ont un caractère purement temporaire puisqu'elles n'ont une durée de validité que de deux ans. Le rôle des MARNU est de fournir à la commune un outil pour réglementer son sol le temps de se doter d'un POS. Ce document n'est pas opposable aux tiers puisqu'il s'agit d'un outil d'aide à la décision en matière d'occupation du territoire communal.

« Art L.111-1-3 - Dans les communes qui ont prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, une construction ou une installation peut, nonobstant les dispositions de l'article L. 111-1-2, être autorisée par le représentant de l'Etat ou par le maire au nom de l'Etat si le conseil municipal a, conjointement avec le représentant de l'Etat, précisé les modalités d'application des règles prises en application de l'article L. 111-1 sur le territoire de la commune.

Le projet ne doit pas être contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1 du présent Code. Les dispositions du présent article ne peuvent s'appliquer sur le territoire d'une commune que pendant une durée maximale non renouvelable de deux ans à compter de la date à laquelle le conseil municipal a précisé les modalités d'application de l'article L. 111-1, conformément au premier alinéa de cet article. »¹⁹

Cette définition est complétée par l'article L.124-4 du Code de l'Urbanisme qui étend la durée d'exceptions de l'article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme à 4 ans si un projet de POS est arrêté rapidement :

« Art L.124-4 - Les dispositions de l'article L. 111-1-2 ne sont pas applicables, pour une durée de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la section 2 du titre II de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences, entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans les communes qui, dans un délai d'un an à compter de cette même date, ont arrêté un projet de plan d'occupation des sols. »²⁰

Avec la décentralisation, la question de la responsabilité de l'urbaniste se pose. Les auteurs d'un document d'urbanisme sont responsables de la bonne conduite de la procédure d'élaboration de celui-ci. Ils se doivent donc de faire en sorte que le document qui en résulte soit viable et parfaitement légal.

« Il appartient aux auteurs d'un POS de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquences le zonage et les possibilités de construire. »²¹

Il est cependant difficile de contrôler les documents lorsqu'un contentieux éclate à cause d'une possible erreur de zonage. Une procédure de contrôle de l'erreur manifeste existe dans ce cas, qui va cibler le secteur concerné et devoir rendre un jugement sur la mesure de l'erreur constatée.

Une décision administrative peut être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation si l'administration s'est trompée de manière grossière dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision. C'est une « *erreur évidente, invoquée par les parties, reconnue par le juge et qui ne fait aucun doute pour un esprit éclairé* »²². Le juge peut alors sanctionner cette erreur manifeste.

L'Administration est souvent chargée de ces contrôles par le biais d'un juge administratif. Il contrôle avant tout la légalité des plans, mais vérifie également l'absence d'erreurs manifestes d'appréciation. Il faut cependant que les objectifs du document soient gravement compromis pour qu'un document soit censuré. Les sanctions sont finalement assez rares, même s'il est possible d'en trouver : « *On relèvera cependant que le Conseil d'État a censuré (sur le double fondement des articles L. 110 et L. 121-10 – aujourd'hui L. 121-1, cf. infra) pour erreur manifeste d'appréciation un zonage de POS qui projetait la création d'une zone industrielle en limite d'un site classé. L'analogie « zone industrielle – d'activités – commerciale » est tout à fait envisageable, le fait que le projet urbain en*

¹⁹ Article L.111-1-3 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 9 Janvier 1983 au 23 Juillet 1983

²⁰ Article L.124-4 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 9 Janvier 1983 au 1 Avril 2001

²¹ Jurisprudence en Conseil d'Etat du 3 Novembre 1982 n°29442

²² Définition de l'erreur manifeste tirée du site internet marche-public.fr : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/erreur-manifeste-appreciation.htm> visité le 20 Mai 2015

*cause ait fait l'objet d'un traitement paysager et ne devait pas comprendre d'installations polluantes ayant été sans influence en l'espèce*²³. »²⁴

La décentralisation s'est traduite dans les communes par le transfert de compétences dans le domaine de l'urbanisme. L'Etat n'était plus en charge des documents d'urbanismes locaux. Cependant, l'implication des services de l'Etat était telle que finalement les communes devaient parfois batailler pour faire aboutir leur projet de POS. Ce fût notamment le cas au sujet des zones NB. Elles sont définies à l'article R.123-18 du code de l'urbanisme :

« Art R.123-18 - I - Les documents graphiques doivent faire apparaître les zones urbaines et les zones naturelles.

Ces zones, à l'intérieur desquelles s'appliquent les règles prévues à l'article R. 123-21 et s'il y a lieu, les coefficients d'occupation des sols définis à l'article R. 123-22 sont : [...]

2. Les zones naturelles, équipées ou non, dans lesquelles les règles et coefficients mentionnés ci-dessus peuvent exprimer l'interdiction de construire. [...]

*b) Les zones, dites "Zones NB", desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées ; »*²⁵

Ces zones ont été fortement décriées car elles permettent l'urbanisation dans les zones naturelles si elles sont desservies par des équipements, même si ceux-ci ne seront pas renforcés. Il y a cependant eu des cas dans lesquels des zones NB ont été urbanisées sous la pression des habitants, demandant aux élus d'équiper ces zones afin qu'elles puissent être bâties.

Ces zones NB ont donc rapidement été classées comme des outils peu recommandables.

En 1983, le code de l'urbanisme intègre un certain nombre d'articles qui doivent engager la lutte contre le mitage. Ces articles vont avant tout parler d'équilibre dans la vocation des sols, de limitation de la consommation d'espace, de patrimoine commun de la nation,... La protection de l'espace agricole n'est jamais considérée en tant que telle. On parle seulement de « préserver les activités agricoles », ce qui constitue déjà une avancée certaine dans le régime de constructibilité en secteur agricole.

Dans le même temps, la zone NB a conservé sa définition de 1977. Elle a seulement été interprétée par le ministère en 1980 : *« Les zones NB reflètent une réalité, celle de l'urbanisation diffuse et légère, celle du mitage ; le caractère naturel de l'espace en est sensiblement atteint ; le caractère urbain n'est pas encore marqué, malgré les constructions qui y existent. Le droit doit à la fois traduire le souci de ne pas protéger, une protection rigoureuse manquerait d'objet, et le souci de ne pas admettre trop de constructions nouvelles en raison des équipements insuffisants, qu'il ne peut être envisagé de renforcer. »*²⁶

L'idée originelle de la zone NB était donc de repérer le mitage déjà existant, et non de l'encourager. Cependant, ces terrains correspondent généralement aux recherches du pétitionnaire. En effet, ils sont souvent peu coûteux et permettent de s'émanciper des contraintes du péri-urbain.

²³ Conseil d'Etat Oct. 1994, Commune de Bennwihr, requête n°115248

²⁴ G. MONEDIAIRE. « Les normes supérieures s'imposant au PLU ». *PLU et Commerce*, fiche n°2, s.d. GRIDAUH, p1

²⁵ Article R.123-18 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 11 Février 1986 au 31 Octobre 1987

²⁶ Ministère de l'Environnement (DUP). *Plan d'occupation des sols, tome 1 : Le grand commentaire du règlement national d'urbanisme*. Paris, Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, 1980

« On ne peut en effet faire abstraction, lors de l'établissement d'un POS, de la recherche, par de nombreux candidats à l'accession à la propriété, de terrains dans le secteur diffus, pour des raisons à la fois économiques et sociales : le moindre coût de terrain est en effet déterminant, mais aussi le désir d'échapper aux contraintes du péri-urbain organisé et policé. »²⁷

Les zones NB ont également été utilisées pour délimiter les hameaux déjà existant, évitant ainsi de les classer en zone urbaine. Cela permet aux preneurs de beaux ruraux de bénéficier de terres agricoles, même si elles sont proches du hameau.

Pour éviter ces zones NB réputées peu recommandables, malgré les interprétations plutôt vertueuses de la définition réglementaire, des pratiques à la limite de la légalité ont été encouragées par les services de l'Etat dans certains départements. La commune finissait par classer de vastes espaces en une variation de la zone NC donnant les mêmes droits que la zone NB. Finalement, les travers qui devaient être corrigés par les lois de 1983 se sont perpétués malgré leur changement de forme.

Au fil des lois de décentralisation, les services de l'Etat perdaient petit à petit leur pouvoir en matière d'urbanisme alors que les communes se voyaient dotées de nouvelles compétences. Dans certains départements, ces services ont très mal vécu cette transition et de rudes batailles ont eu lieu opposant les communes aux services de l'Etat. Ces oppositions pouvaient être dues au caractère général des articles du code mis en question.

Il y a donc eu un certain nombre d'appels aux commissions de conciliation afin de trouver des solutions au différend. Lorsque les deux administrations restent campées sur leurs positions, alors c'est l'Etat qui intervient et qui prend une décision. Cela pose la question du rôle du juge dans la pratique de la loi de décentralisation.²⁸

Le 30 Octobre 1987, le décret n°87-558 modifie l'article R.123-18 du code de l'urbanisme relatif aux documents graphiques des POS :

« Art R.123-18 - I - Les documents graphiques doivent faire apparaître les zones urbaines et les zones naturelles.

Ces zones, à l'intérieur desquelles s'appliquent les règles prévues à l'article R. 123-21 et s'il y a lieu, les coefficients d'occupation des sols définis à l'article R. 123-22 sont :

[...]

c) Les zones de richesses naturelles, dites "Zones NC", à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol ; »²⁹

A partir de cette date, les espaces à caractère agricole sont intégrés aux documents d'urbanisme. En effet, ils sont identifiés en tant que tels dans les documents graphiques et ils ont une partie réglementaire qui leur est dédiée. De plus, le repérage des zones agricoles par l'indice « NC »

²⁷ S. PERIGNON. « Plaidoyer pour la zone NB ». *Etudes foncières*. Printemps 1983, n°19, p24

²⁸ S. MARTIN et G. NOVARINA. « Une commune est-elle maîtresse de son POS ? ». *Etudes foncières*. Décembre 1986, n°33, p10-15

²⁹ Article R.123-18 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 31 Octobre 1987 du 13 Octobre 1998

devient la norme. Elle n'a cependant pas encore de définition plus poussée et ne définit pas de régime d'occupation des sols spécifique.

La LOF est donc une loi qui vise avant tout à organiser la ville et la construction sur les territoires communaux en proposant de nouveaux documents d'urbanisme. Si ils semblent incomplets dans leurs premières années, ces POS vont être petit à petit améliorés et enrichis afin d'être plus complets et plus proches des réalités locales. Le désengagement progressif de l'Etat va également favoriser la dimension communale de ces plans.

L'espace agricole va cependant prendre de l'importance et commence à être identifié pour ses qualités agronomiques. Ce sont les premières orientations visant à entretenir une activité agricole. Cependant, les constructions peuvent facilement occuper ces espaces agricoles, pour peu qu'elles soient implantées à proximité directe des enveloppes déjà bâties.

1.1.2. L'activité agricole et sa prise en compte progressive dans la politique urbaine

La Loi d'Orientation pour la Ville (LOV)³⁰ de 1991 apporte quelques changements de principe pour l'activité agricole. En effet, le législateur prend conscience de l'enjeu que représentent les terres agricoles. Ces espaces commencent donc à être protégés et la ville doit limiter sa consommation d'espaces.

La loi change l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, relatif aux dispositions générales communes aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols, qui devient :

« Art L.121-10 - Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat »³¹

C'est la première fois que les textes parlent de limiter l'utilisation de l'espace. De plus, le maintien l'activité agricole devient un objectif puisque l'article parle de la préserver.

En 1999, une Loi d'Orientation Agricole (LOA)³² est votée et vient compléter la LOV. La dimension rurale n'était que peu présente dans cette dernière et la Loi d'Orientation Agricole vient donc pallier ces manques.

³⁰ « Loi d'Orientation pour la Ville (n°91-662 du 13 Juillet 1991) ». *Journal officiel de la République Française*, 19 Juillet 1991

³¹ Article L.121-10 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 19 Juillet 1991 au 1 Janvier 1997

³² « Loi d'Orientation Agricole (n°99-574 du 9 Juillet 1999) ». *Journal officiel de la République Française*, 10 Juillet 1999

Son objectif est de renforcer, de pérenniser l'activité agricole, notamment en encourageant les jeunes agriculteurs à s'installer. C'est une prise en compte majeure de l'enjeu agricole pour la France. On se rend compte à l'aube du second millénaire que cette activité est importante pour nos territoires, pour l'économie ainsi que pour l'autosuffisance alimentaire. La loi étend même les enjeux de la nutrition à l'internationale, notamment par la question de la faim dans le monde. Elle s'inscrit dans la suite des lois d'orientation agricole de 1960, 1962 et 1980.

Cette loi crée le Document de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier (DGEAF). Comme l'indique l'article 107 de la Loi d'Orientation Agricole de 1999, il doit être consulté lors de la réalisation d'un Schéma de secteur ou d'un POS :

« Art. L. 112-1. - Il est établi dans chaque département un document de gestion de l'espace agricole et forestier qui, une fois approuvé par l'autorité administrative, est publié dans chaque commune du département. Ce document doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières. »³³

Ce document identifie les enjeux du territoire dans les domaines agricoles, forestiers, environnementaux et paysagers. Il sera notamment porté à la connaissance des décideurs lors de la prise de décisions sur la gestion territoriale, et notamment lors de la réalisation d'un POS. Le DGEAF peut également donner des recommandations pour la gestion de l'espace. Il apporte donc une étude plus approfondie des espaces agricoles qui devra être prise en compte lors de l'élaboration des POS.

On note également l'apparition des zones agricoles protégées (ZAP).

« Art. L. 112-2. - Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Le changement de mode d'occupation n'est pas soumis aux dispositions de l'alinéa précédent lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

La délimitation des zones agricoles protégées est annexée au plan d'occupation des sols dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

³³ Article L.112-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime (alors appelé Code Rural Nouveau) en vigueur du 10 Juillet 1999 au 27 Juillet 2000 cité par la LOA

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » »³⁴

La Zone Agricole Protégée (ZAP) a donc pour but de protéger durablement les espaces agricoles. Le changement d'utilisation des sols concernés par une ZAP engendrerait une procédure lourde. De plus, les terrains concernés par cet outil sont repérés dans les documents d'urbanisme, lorsqu'il y en a, en tant que Servitude d'Utilité Publique (SUP). Ces zones agricoles sont classées suivant deux critères : La qualité de la production agricole et leur situation géographique.

Le projet de loi initiale et son exposé des motifs expliquaient : *« Il est apparu nécessaire de prendre des dispositions permettant de maîtriser les changements d'affectation ou les modes d'occupation du sol susceptibles de modifier durablement le potentiel agronomique et biologique, afin d'éviter la destruction non maîtrisée de l'espace agricole et forestier dans les zones péri-urbaines. »³⁵*

L'une des premières entorses au principe de mitage du territoire apparaît également avec cette loi. En effet, même si cela peut sembler paradoxal, la LOA de 1999 modifie l'article L.146-4 du code de l'Urbanisme relatif au littoral, qui dit alors :

« Art L.146-4 - I - L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. »³⁶

Cet article du code fait partie des dispositions relatives au littoral. Il est clair que cet article a tout de même un aspect restrictif. En effet, il n'autorise pas à implanter une habitation n'importe où sur le littoral. Son rôle est d'améliorer les conditions de vie en zone habitable, notamment en éloignant les nuisances potentiellement produites par l'activité agricole (odeurs, poussières, bruit...) du rivage et des lieux d'habitation ou de tourisme.

Il permet cependant de construire des bâtiments ponctuels en dehors des enveloppes construites si celui-ci répond à certaines caractéristiques. L'autorisation de construire n'est tout de même pas automatique. En effet, la Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages doit donner un avis avant que le préfet ne donne son accord.

La LOA apporte donc de nouveaux éléments relatifs à la protection des espaces naturels ainsi qu'à la rédaction du code de l'urbanisme. Le caractère de la zone agricole est alors mis en valeur et les premiers dispositifs de protection stricts apparaissent, permettant de freiner le grignotage des terres agricoles. Elle instaure également deux outils permettant d'identifier et protéger des espaces agricoles. Ces dispositifs dépendent cependant du bon vouloir des communes et ne seront pas systématiquement mis en œuvre, réduisant ainsi la portée de la LOA.

³⁴ Article L.112-2 du Code Rural et de la Pêche Maritime (alors appelé Code Rural Nouveau) en vigueur du 10 Juillet 1999 au 6 Janvier 2006 cité par la LOA

³⁵ Assemblée Nationale. « Projet de Loi d'Orientation Agricole », *Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale* le 10 Juin 1998, n°977

³⁶ Article L.146-4 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 10 Juillet 1999 au 14 Décembre 2000

1.1.3. Le tournant des années 2000 : la redéfinition des objectifs en enjeux de l'urbanisme

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 a apporté un certain nombre de changements dans le domaine de l'urbanisme. En effet, la planification est fortement modifiée avec le remplacement du POS par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et l'arrivée de nouvelles contraintes et enjeux pour l'urbanisme et la construction. Il est à noter que si la loi est approuvée en 2000, nombre de ses dispositions n'entreront en vigueur qu'en 2001.

La notion fondamentale de la loi est l'équilibre. Elle est donc déclinée au sein des documents d'urbanisme :

« Loi SRU : Article 1er – A. II. - Les articles L. 121-1 et L. 121-2 sont ainsi rédigés :

« Art. L. 121-1. - Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

« 1°. L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

« 2°. La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

« 3°. Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »³⁷

La loi SRU va plutôt s'orienter sur les nouveaux documents d'urbanisme, à savoir le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Ainsi ces documents auront un rôle semblable à leurs prédécesseurs mais les enjeux sont mis à jour. En effet, on commence à se rendre compte de l'importance du phénomène d'étalement urbain ainsi que de ses effets négatifs. L'Etat décide donc de réagir par le biais de la loi SRU.

Les Plans d'occupation des Sols doivent être, à terme, remplacés par des PLU, mais ils doivent temporairement rester en vigueur, le temps que le changement de document se fasse. Ils ne reçoivent donc aucune modification et conservent les propriétés qu'ils avaient juste avant la loi SRU.

³⁷ « Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (n°2000-1208 du 13 Décembre 2000) ». *Journal officiel de la république Française*, 14 Décembre 2000

Les SCoT gagnent un pouvoir que n'avaient pas leurs prédécesseurs. En effet, ils donnent un cadre aux PLU, notamment en matière de consommation raisonnée de l'espace.

« Loi SRU : Article 3. Alinéa 6 - Ils [Les SCoT] peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs. Ils précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements. »

Le SCoT peut donc réglementer l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones. Ainsi, il n'est pas rare d'avoir des zones d'urbanisation futures constructibles seulement si les réseaux sont suffisants sur les terrains concernés. D'autres SCoT imposent aux communes d'identifier les terrains constructibles encore disponibles dans les enveloppes urbaines déjà construites, les « dents creuses », et de les remplir avant d'autoriser l'extension des bourgs et hameaux.³⁸

De plus, la loi SRU tend à forcer les collectivités à se doter de ces nouveaux outils, notamment par le biais de l'article L.122-2 modifié :

« Art L.122-2 - En l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation.

Toutefois, une extension limitée de l'urbanisation peut être prévue par les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales avec l'accord du préfet. Cet accord est donné après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture qui apprécient l'impact de l'urbanisation sur l'environnement et les activités agricoles. »³⁹

Le développement urbain des communes est donc soumis à l'acceptation d'une autorité supérieure : soit un établissement public, soit le préfet après avis des instances concernées, à savoir la Commission Départementale des Sites et de la Chambre d'Agriculture. Ces derniers établissements tendent généralement à la protection et à la valorisation des espaces et, fait nouveau, des paysages agricoles.

La définition du PLU est proche de celle du POS. Ainsi, son rôle est défini à l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme.

« Art L.123-1. Alinéa 4 – Ils [Les PLU] fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. »⁴⁰

Au-delà de cette définition, ce nouveau document d'urbanisme repose son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) sur un diagnostic du territoire. Ils doivent

³⁸ C'est le cas du SCoT des Rives du Rhône qui est cependant récent (2012). Voir le DOG p176

³⁹ Article L.122-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 1 Avril 2001 au 23 Janvier 2002

⁴⁰ Article L.123-1 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 1 Avril 2001 au 3 Juillet 2003

également couvrir la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes, sauf si certaines parties sont couvertes par un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV).

On note que les zones agricoles ont désormais un classement qui leur est propre. Contrairement aux POS, il ne s'agit plus d'une sous-catégorie des zones naturelles. En 2001, cette zone A est ainsi définie à l'article R.123-7 du Code de l'Urbanisme :

« Art R.123-7 - Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. »⁴¹

Cet article se veut restrictif, en interdisant toutes constructions, mais est affaibli par les exceptions faites aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ou aux bâtiments nécessaires aux exploitations agricoles, même s'il s'agit de constructions extrêmement ciblées.⁴²

La loi SRU apporte également des règles de construction, notamment liées à l'agriculture, mais ne s'appliquant pas uniquement en zone agricole. Il s'agit du principe de distance de réciprocité. Il est défini dans l'Article L.111-3 du Code Rural de l'époque :

« Art L.111-3 - Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles vis-à-vis des habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers, la même exigence d'éloignement doit être imposée à ces derniers à toute nouvelle construction précitée à usage non agricole nécessitant un permis de construire, à l'exception des extensions de constructions existantes.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, une distance d'éloignement inférieure peut être autorisée par l'autorité qui délivre le permis de construire, après avis de la chambre d'agriculture, pour tenir compte des spécificités locales, notamment dans les zones urbaines délimitées par les documents d'urbanisme opposables aux tiers et dans les parties actuellement urbanisées de la commune en l'absence de documents d'urbanisme. »⁴³

Ce périmètre de réciprocité interdit l'implantation d'une habitation à moins d'une certaine distance d'un bâtiment agricole source de nuisances (olfactives, sonores,...) et, réciproquement, interdit l'implantation d'un bâtiment agricole du même type à moins de cette même distance de la première habitation. Cette règle peut parfois se traduire par l'extension d'une exploitation agricole vers des espaces agricoles ou par la fragmentation de cette exploitation, notamment lorsque le siège est intégré depuis longtemps dans un hameau urbain, participant ainsi au mitage des terres agricoles.

En 2000 Les dispositions de la loi montagnes retranscrites dans le Code de l'urbanisme donnaient des orientations quant à la constructibilité en zone agricole en milieu montagnard. Ces

⁴¹ Article R.123-7 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 28 Mars 2001 au 13 Juin 2004

⁴² J.-P. DEMOUEAUX. « Qui a le droit de construire en zone agricole ? ». *Etudes Foncières*. n°92. Juillet-Août 2001

⁴³ Article L.111-3 du Code Rural et de la Pêche Maritime (alors appelé Code Rural Nouveau) en vigueur du 14 Décembre 2000 au 1 Janvier 2006

espaces particuliers, au même titre que le littoral, ont été rapidement identifiés par le législateur comme sensibles et ont été protégés rapidement. L'identification de telles spécificités et la politique de sauvegarde de ces milieux va ensuite permettre de généraliser l'objectif de maintien des terres agricoles aux secteurs, hors montagne ou littoral :

« Art L.145-3 - I. - Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale des sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

II. - Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

III. - Sous réserve de l'adaptation, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, sauf si le respect des dispositions prévues aux I et II ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées.

La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.

IV. - Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles.

Leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels. »⁴⁴

L'espace agricole revêt une importance toute particulière en montagne. En effet, la loi Montagne de 1985 va mettre l'accent sur la protection de l'activité agricole notamment par la limitation de la construction. Ainsi, les constructions ne peuvent se faire qu'en extension directe des hameaux existants et repérés comme tels.

En dehors de ces hameaux, il n'existe que de rares exceptions permettant de restaurer, reconstruire ou étendre, de façon limitée, des bâtiments représentatifs du patrimoine montagnard, et seulement lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière, comme le pastoralisme par exemple. L'identification des montagnes comme des milieux sensibles leur permet

⁴⁴ Article L.145-3 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 14 Décembre 2000 au 3 Juillet 2003

de bénéficier d'une protection environnementale et paysagère particulièrement contraignante, favorisant alors les activités saisonnières et limitant l'étalement urbain.

Enfin, la loi SRU va supprimer les MARNU, document permettant de s'affranchir de la règle de constructibilité limitée sans être opposable aux tiers, et les remplacer par les Cartes Communales. Elles seront codifiées dès 2001 à l'article L.124-2 du Code de l'Urbanisme :

« Art L.124-2 - Les cartes communales respectent les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1.

Elles délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique, par le conseil municipal et le préfet. Les cartes communales approuvées sont tenues à la disposition du public.

Elles doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. »⁴⁵

Il s'agit de documents d'urbanisme allégés, opposables aux tiers, qui permettent notamment aux petites communes de maîtriser le droit des sols sur leur territoire sans devoir se doter de documents plus complets et plus onéreux comme les PLU.

La loi SRU apporte de nouveaux documents d'urbanisme dont la principale nouveauté est le diagnostic du territoire. En effet, le fait de le faire apparaître directement dans le Rapport de Présentation du PLU permet de justifier et d'appuyer les orientations politiques du PADD ensuite traduites dans le règlement.

Les espaces agricoles gagnent également en importance puisqu'ils sont désormais repérés dans les PLU en tant que tels. La construction dans ces secteurs est également encadrée par des acteurs dont la vocation est la protection de l'activité agricole.

Enfin, les cartes communales offrent aux communes de petite taille de maîtriser leur urbanisme grâce à un document allégé.

Depuis 1967, l'activité agricole est petit à petit prise en compte. L'évolution des textes peut être liée à la protection de milieux naturels spécifiques comme les zones littorales et de montagne dès 1985. Les dispositions qui protègent ces milieux ont progressivement mené vers une prise en compte plus générale des secteurs agricoles sur la totalité du territoire Français. Ainsi, la réglementation en zone agricole s'est progressivement durcie tandis que le POS s'étoffait. Le PLU arrive ensuite avec des promesses ambitieuses de protection des secteurs agricoles, même si les premiers documents restent permissifs, en regard notamment de l'étalement urbain.

⁴⁵ Article L.124-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 1 Avril 2001 au 3 Juillet 2003

1.2. Le PLU et la protection des espaces agricoles et naturels

1.2.1. Le changement de destination : réduire la consommation de terres agricoles par la réutilisation de bâtiments existants

La loi Urbanisme et Habitat⁴⁶ de 2003 va avoir de nombreux impacts sur l'urbanisme, notamment en modifiant les PLU et surtout leur conception.

Le PLU voit alors le PADD et les Orientations d'Aménagement et de Programmation dissociés, afin notamment de simplifier le document⁴⁷. Jusqu'alors, le PADD regroupait certaines Orientations d'Aménagement et était même opposable aux tiers.

Les objectifs de renouvellement urbain sont également développés, notamment avec l'apparition d'un outil extrêmement important aujourd'hui dans les PLU : Le changement de destination. Il est alors codifié à l'article L.123-3-1 du Code de l'Urbanisme :

« L.123-3-1 - Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. »⁴⁸

Plusieurs éléments dans cet article permettent de le rendre sévère malgré l'importance de l'exception qu'il induit dans le principe de la protection des terres agricoles qui dit que « seuls les bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole, ou aux services publics, sont autorisés dans ces zones ».

Le premier élément est l'intérêt architectural ou patrimonial du bâtiment. Il s'agit d'une restriction empêchant notamment de changer un hangar agricole métallique, sans cachet, en habitation. Les bâtiments visés seront donc des bâtiments anciens, généralement des granges ou anciens corps de ferme dont l'architecture est de tradition locale⁴⁹.

Le second élément de restriction sera le lien avec l'exploitation agricole. Une ancienne Grange servant à stocker du matériel agricole ou des produits nécessaires à l'exploitation a des chances de ne pas changer de destination. En effet, cela nécessiterait la création d'un nouveau bâtiment, sûrement à proximité de l'exploitation, en zone agricole, alors qu'il pourrait être évité. Ainsi, les services de l'état doivent faire très attention à de nombreux paramètres afin de conserver un certain équilibre dans ces zones Agricoles.⁵⁰

Ces bâtiments susceptibles de changer de destination constituent un enjeu extrêmement important pour les communes rurales ayant rapidement réalisé un POS, notamment afin de limiter

⁴⁶ « Loi Urbanisme et Habitat (n°2003-590 du 2 Juillet 2003) ». *Journal officiel de la république Française*, 3 Juillet 2003

⁴⁷ Documentation « Loi Urbanisme & habitat. Volet urbanisme ». Service après vote.

<http://developpementdurable.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Urbamet/0254/Urbamet-0254691/EQUDEX00009018.pdf> . p8-15. Consulté le 15 Juin 2015

⁴⁸ Article L.123-3-1 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 3 Juillet 2003 au 24 Mars 2014

⁴⁹ Selon une réponse ministérielle, il s'agit d'éviter « le maintien de bâtiments sans intérêt, voire nuisibles en termes de paysage, comme, par exemple, les hangars ou des installations en tôle ondulée », Réponse Ministérielle n°39935, JOAN Q 31 Août 2004, p6817

⁵⁰ Service de l'Etat pour le Département de l'Isère. *Fiche méthodologique pour l'élaboration des PLU : le changement de destination des bâtiments agricoles dans les zones A*. Juillet 2005

l'abandon de ces anciens bâtiments agricoles devenus inutiles pour l'exploitation agricole. Ainsi, des études ont été réalisées afin de connaître le potentiel présent dans les zones agricoles. Les résultats sont extrêmement variables d'une commune à une autre. Certaines ne comptent qu'un ou deux bâtiment répondant aux critères, si elles en ont, tandis que d'autre en comptent des dizaines. Dans ce second cas, il faut définir quels bâtiments sont porteurs d'enjeux et justifier ces choix.

La loi Urbanisme et Habitat va également modifier les dispositions de la loi montagne de 1985. L'article L.145-3 du Code de l'Urbanisme s'en trouve ainsi modifié :

« Art L.145-3 - Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.

Lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les critères mentionnés à l'alinéa précédent.

Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas dans les cas suivants :

a) Lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ; l'étude est soumise, avant l'arrêt du projet de schéma ou de plan, à la commission départementale des sites dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique ; le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude ;

b) En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux I et II ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante ;

c) Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-1-2, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres

agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II. »⁵¹

Le PLU a donc un rôle à jouer dans les secteurs de montagne en situant précisément les zones constructibles. La loi montagne gagne en force si les communes de montagne sont dotées d'un plan d'urbanisme. En effet, c'est ce document qui va permettre de définir ce qu'est un hameau par exemple, notamment selon le point de vue des élus et des spécificités locales qui ne peuvent être saisies dans un texte d'ampleur nationale.

Cependant, 3 exceptions apparaissent permettant l'urbanisation hors extension directe en secteurs de montagne.

En effet, une étude préalable à la réalisation d'un PLU peut permettre à ce document d'indiquer des zones urbanisable hors extension des hameaux. Cette étude doit cependant prouver qu'une telle disposition ne va pas à l'encontre des principes de protection des espaces agricoles, forestiers et des paysages.

Des Zones d'Urbanisation Future de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées peuvent également être délimitées si les dispositions précédentes sont respectées.

La dernière exception correspond aux communes non couvertes par un PLU ou une Carte Communale.

Dans tous les cas, il faut justifier que la dérogation accordée ne porte pas atteinte aux objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières. Cette dernière contrainte permet de réduire considérablement les possibilités de déroger aux règles régissant le milieu montagnard.

Les apports de la loi UH ont donc des impacts plutôt mitigés sur la zone agricole. En effet, permettre des changer de destination les bâtiments désormais inutiles aux exploitations pour en faire des habitations, ou encore des bureaux, permet de ne pas construire de nouveau et de limiter la consommation des terres agricoles. Cependant, ces constructions peuvent être amenées à évoluer par la suite et il faudra alors que le document d'urbanisme choisisse de le permettre ou non.

Les milieux particuliers bénéficient également d'une mise à jour de leurs textes, notamment par leur adaptation aux documents d'urbanisme créés en 2000 par la loi SRU. L'objectif est de renforcer ces régimes particuliers grâce aux nouveautés urbanistiques.⁵²

1.2.2. Une prise en compte croissante de l'aspect environnemental

La loi Grenelle 1⁵³ de 2009 a apporté des normes environnementales dans la législation française. Les principaux objectifs de la loi visent à favoriser l'équilibre entre les espaces urbanisés et les espaces agricoles et naturels. Les nouveautés portent avant tout sur l'aspect climatique des constructions et sur l'importance de la préservation de l'environnement.

⁵¹ Article L.145-3 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 3 Juillet 2003 au 24 Février 2005

⁵² R.LEVESQUE. « La terre agricole, un potentiel non renouvelable à protéger ». Etudes Foncières. N°117. Septembre-Octobre 2005

⁵³ « Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n°2009-967 du 3 Août 2009) ». *Journal officiel de la république Française*, 5 Août 2009

La loi d'Engagement National pour l'Environnement (ENE) de 2010, dite Grenelle 2⁵⁴, va codifier les objectifs mis en valeur par le Grenelle de l'environnement. En effet, elle va avoir un impact important sur le code de l'urbanisme en ajoutant un certain nombre d'articles et en modifiant d'autres.

Elle modifie l'article L.123-1-2 du Code de l'Urbanisme qui traite désormais du contenu du rapport de présentation du PLU.

« Art L.123-1-12 - Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. »⁵⁵

L'élément notable de cet article est l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet, cette étude devient alors nécessaire dans le rapport de présentation, mettant en valeur les espaces agricoles, naturels et forestiers de la commune et l'évolution des espaces urbains, généralement aux dépens de ces espaces.

Cette analyse doit permettre de montrer aux élus la pratique de l'urbanisme jusqu'alors, en particulier la création de vastes zones urbanisables à long terme qui ne se sont remplies que partiellement et de façon désordonnées, favorisant le mitage du territoire, et de leur proposer une nouvelle façon de planifier, celle du PLU. C'est également un moyen d'étudier les modes de développement de la commune jusqu'alors afin d'en proposer de nouveaux, plus en accord avec les objectifs de limitation de la consommation d'espaces agro-naturels.

La loi Grenelle 2 marque une nouvelle avancée pour la gestion du bâti en zone agricole avec la mise en place des Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) réglementés à l'article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme :

« Art L.123-1-5 - Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

A ce titre, le règlement peut : [...]

⁵⁴ « Loi portant Engagement National pour l'Environnement (n°2010-788 du 12 Juillet 2010) ». *Journal officiel de la république Française*, 13 Juillet 2010

⁵⁵ Article L.123-1-12 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Janvier 2011 au 27 Mars 2014

Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. [...] »⁵⁶

Ces STECAL peuvent donc permettre d'implanter des bâtiments de différentes vocations dans les zones agricoles ou forestières des PLU, ce qui constitue une entorse certaine au principe de protection des espaces naturels et agricole. Cependant, pour comprendre le contexte global de ces STECAL il faut également les mettre en parallèle avec la définition de la zone Agricole alors en vigueur.

En 2010, date de promulgation de la loi Grenelle 2, la définition de la zone agricole dans le Code de l'Urbanisme est la suivante :

« Art R.123-7 - Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. »⁵⁷

La zone agricole autorise donc les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole, aux services publics ou d'intérêt collectif. Les STECAL peuvent donc permettre de construire des annexes ou des extensions à des bâtiments existants en zone agricole.

La loi ENE va donc avoir des impacts étonnants sur la constructibilité en zone agricole, notamment au vu des objectifs de protection de l'environnement développés par la loi Grenelle 1. En effet l'ajout d'un outil permettant de bâtir dans les zones agricoles et naturelles ne semble pas correspondre aux ambitions de la loi ENE.

Quelques jours seulement après la promulgation de la loi ENE, une nouvelle loi apporte des modifications au régime de constructibilité en zone agricole. C'est la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (MAP).

L'un des apports majeurs de cette loi est la création de Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) prévues à l'article L.112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime, renommé ainsi le 6 mai 2010 à la suite de l'ordonnance n°2010-462.

« Article L.112-1-1 - Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment, dans les

⁵⁶ Article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Janvier 2011 au 27 Mars 2014

⁵⁷ Article R.123-7 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Juin 2004 au 3 Mars 2012

conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Dans les départements d'outre-mer, elle émet un avis pour l'ensemble des zones territoriales, qu'elles soient ou non couvertes par un document d'urbanisme. »⁵⁸

La CDCEA devra nécessairement être consultée lorsqu'un projet de construction aura pour conséquence de réduire des surfaces agricoles. Ainsi, elle donnera un avis simple s'il s'agit du projet d'un pétitionnaire dans une commune non couverte par un POS ou un SCoT⁵⁹, si le projet d'élaboration ou de révision d'un SCoT réduit la surface de terres agricoles⁶⁰, ou si l'autorité en charge de l'élaboration du SCoT le désire⁶¹, pour l'élaboration en dehors du périmètre d'un SCoT⁶², ou encore pour l'élaboration d'une Carte Communale⁶³.

La loi MAP met donc en place un organe qui permet de contrôler strictement et de réguler les constructions ayant pour impact de réduire les zones agricoles.

Les années 2009 et 2010 marquent donc un tournant dans la politique française concernant les zones agricoles. La loi Grenelle va apporter une nouvelle vision des espaces agricoles et naturels qui doivent mener vers une protection accrue.

La loi ENE va cependant proposer les STECAL, un outil qui semble à contre-courant des changements en cours à ce moment-là.

Enfin, la loi MAP instaure une commission dont le rôle sera majeur dans la lutte contre l'étalement urbain aux dépens des zones agricoles, et qui peut alors contrebalancer le caractère permissif des STECAL.

1.2.3. Des apports nombreux à la politique de construction en zone agricole durant l'année 2014

1.2.3.1. D'un renforcement des contraintes en zone Agricole...

La loi ALUR⁶⁴ est une loi conséquente puisqu'elle mobilise 116 pages au journal officiel pour présenter les 177 articles qui la composent. Elle s'inscrit dans la continuité des lois SRU et Grenelle 2, notamment avec l'idée de la gestion économe des sols ou encore la vocation intercommunale des PLU.

⁵⁸ Article L.112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime en vigueur du 29 Juillet 2010 au 24 Juillet 2011

⁵⁹ Voir le 2° de l'article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 28 Janvier 2011 au 27 Mars 2014

⁶⁰ Pour l'élaboration, voir le I de l'article L.122-3 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 28 Janvier 2011 au 27 Mars 2014

Pour la révision, voir le premier alinéa de l'article L.122-13 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Janvier 2011 au 1 Janvier 2013

⁶¹ Voir le dernier alinéa de l'article L.122-7 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Janvier 2011 au 1 Janvier 2013

⁶² Voir le premier alinéa de l'article L.123-6 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Janvier 2011 au 1 Janvier 2013

⁶³ Voir le troisième alinéa de l'article L.124-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Janvier 2011 au 1 Janvier 2013

⁶⁴ « Loi pour l'Accès au Logement et Urbanisme Rénové (n°2014-366 du 24 Mars 2014) ». *Journal officiel de la république Française*, 26 Mars 2014

Il s'agit d'une loi très globale approchant une multitude de domaines différents et ayant des impacts plus ou moins prononcés sur la réglementation en vigueur.

« Ce sont à la fois les rapports entre propriétaires et locataires, le statut de la copropriété, le droit de la salubrité publique, le logement social, le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement, l'urbanisme commercial, etc. qui font l'objet, les uns de refontes importantes, d'autres de retouches dont certaines ne le sont qu'apparemment car – on le sait – le diable se cache dans les détails. »⁶⁵

La loi ALUR apporte notamment des nouveautés dans la gestion de l'étalement urbain. Les règles de constructibilité limitée et les conditions d'ouverture à l'urbanisation de certaines zones à urbaniser (NA dans les POS et AU dans les PLU) sont, par exemple, renforcées.

« Le problème foncier est clair : comment construire plus en économisant la consommation des sols ? »

La loi ALUR a un impact important sur la constructibilité en zone agricole par la modification des Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limités (STECAL) dans lesquels les constructions peuvent être autorisées. Cette disposition existe depuis la loi Grenelle 2.⁶⁶

Il s'agit en fait de zones constructibles au sein des zones agricoles ou naturelles repérées dans les règlements des documents d'urbanisme. Cependant, un usage abusif a été fait de cet outil, ces zones apparaissant de façon quasi-systématique autour des bâtiments existants de certaines communes sous forme de zones Ah. Il s'agissait de la méthode dite du pastillage, désormais interdite.⁶⁷

La loi ALUR a ajouté un caractère exceptionnel aux STECAL, limitant ainsi les possibilités de mitage des terres agricoles. Ce caractère exceptionnel a suscité de nombreuses interrogations. Finalement, c'est l'autorité en charge de l'élaboration du PLU qui doit apprécier la situation et déterminer si elle justifie d'un caractère exceptionnel ou non.⁶⁸ Cette disposition est codifiée au L.123-1-5 II 6° du code de l'urbanisme :

« Art L.123-1-5 - II.- Le règlement peut fixer les règles suivantes relatives à l'usage des sols et la destination des constructions : [...]

6° A titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

a) Des constructions ;

b) Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

c) Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

⁶⁵ AJDA. ALUR : Une grande loi ou une loi volumineuse ? 2014, n°19

⁶⁶ F. JOURDAIN. « Le foncier agricole, objet de toutes les attentions ». *Maires de France*, n°312, 2014

⁶⁷ V. LE GRAND. La pastille, l'étoile et le règlement. *La Revue Foncière*, Janvier – Février 2015, n°3, pp 11-15

⁶⁸ Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité. *Loi ALUR : Constructibilité en zones agricoles et naturelle*. Septembre 2014.

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_cos_mars_2014_nvversion.pdf. Visité le 20 Juin 2015

Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.

Les constructions existantes situées en dehors de ces secteurs et dans des zones naturelles, agricoles ou forestières ne peuvent faire l'objet que d'une adaptation ou d'une réfection, à l'exclusion de tout changement de destination.

Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination ou d'une extension limitée, dès lors que ce changement de destination ou cette extension limitée ne compromet pas l'exploitation agricole. Le changement de destination et les autorisations de travaux sont soumis à l'avis conforme de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

[...]

Le septième alinéa du présent 6° n'est applicable ni aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière, ni aux constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics.»⁶⁹

Les zones Ah, faisant office de STECAL, avaient pour but de repérer les habitations isolées présentes à l'intérieur des espaces agricoles, et donc incompatibles de par leur nature avec l'article R.123-7 du Code de l'urbanisme, afin de leur permettre d'évoluer. La loi ALUR a donc introduit le caractère exceptionnel à sa définition. Il sera jugé par la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) mise en place par la loi MAP. La CDCEA ne donnera qu'un avis simple sur le projet de délimitation d'un STECAL en zone Agricole, même si le territoire n'est pas concerné par un SCoT. Cet outil sera donc mieux encadré et même contrôlé, même si l'avis de la CDCEA peut être ignoré si cette décision est justifiée.

Il est à noter que les STECAL autorisent les constructions nouvelles, comme c'était le cas jusqu'alors, mais aussi les résidences mobiles ou démontables, ainsi que les aires d'accueil des gens du voyage. C'est l'autorité en charge de l'élaboration du PLU qui doit fixer quelles autres constructions sont possibles dans ces secteurs, en fonction notamment des besoins et des circonstances locales.

En zone Agricole, les bâtiments, quelle que soit leur destination, et s'ils présentent un intérêt architectural ou patrimonial, pourront donc changer de destination après avis conforme de la CDCEA. L'avis conforme est important puisque cela donne le pouvoir de décision à la CDCEA. En effet, il est possible de passer outre un avis simple si cette décision est justifiée, alors que l'avis conforme impose le respect de l'avis.

Les constructions en zone agricole, qu'elles préexistent à ce classement ou qu'elles soient issues d'un changement de destination, peuvent faire l'objet de travaux d'extension, dans les limites fixées par les documents d'urbanisme, sous réserve d'un avis conforme de la CDCEA. Les autres bâtiments, hors STECAL, ne peuvent faire l'objet que de travaux d'adaptation ou de réfection.

⁶⁹ Article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 27 Mars 2014 au 15 Octobre 2014

Les STECAL deviennent donc des outils de gestion du bâti existant en zone agricole, mais permettent aussi de monter des projets si leur caractère est jugé exceptionnel. Leur usage est cependant complexe et ils sont de fait rarement employés.

La loi ALUR conserve également l'article L.123-4 du Code de l'Urbanisme autorisant le transfert de droit de construire dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages. L'objectif est de regrouper toutes les constructions dans cette même zone. Même si cette disposition peut permettre la construction dans des terres agricoles, elle limite tout de même le mitage du territoire mais aussi, et c'est le sujet de cet article, du paysage.⁷⁰

« Art L.123-4 - Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant des règles qu'il fixe pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées ; la densité maximale de construction dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan.

En cas de transfert, la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au fichier immobilier. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »⁷¹

Les collectivités dotées d'un document d'urbanisme de type PLU ont ainsi de nombreux outils leur permettant de gérer les constructions en zone agricole. Il s'agit notamment d'éviter le mitage du territoire ou, lorsque c'est déjà le cas, d'éviter son développement.

Cependant, certaines communes ne sont pas dotées de PLU. La loi ALUR ne les a pas oubliées en modifiant l'article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme.

« Art L.111-1-2 - I. - En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seuls sont autorisés, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ;

2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

⁷⁰ I. LAPLAIGE, R. MELOT, L. DELATTRE. « Les facteurs réglementaires du l'étalement urbain ». La Revue Foncière, n°1, Octobre-Septembre 2014

⁷¹ Article L.123-4 du Code de l'Urbanisme en vigueur depuis le 27 Mars 2014

3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

4° Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

II. - La construction de bâtiments nouveaux mentionnée au 1° du I du présent article et les projets de constructions, aménagements, installations et travaux mentionnés aux 2° et 3° du même I ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole doivent être préalablement soumis pour avis par le représentant de l'Etat dans le département à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission.

Les constructions ou installations mentionnées au 4° du même I sont soumises pour avis conforme à cette même commission départementale. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission. »⁷²

Cet article autorise donc un certain nombre d'exceptions pour ces communes. Il s'agit globalement des mêmes autorisations que pour les communes en PLU. La grande différence c'est que la commune n'aura pas accès aux outils de PLU permettant de gérer finement les constructions.

La loi ALUR ajoute à ces dispositions la nécessité d'obtenir un avis conforme de la CDCEA, renforçant par là même le contrôle des constructions susceptibles de réduire les surfaces agricoles.

« Si le territoire intéressé n'est pas couvert par un SCoT, elles ne peuvent être autorisées, la loi disposant en effet que les secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées des communes ne peuvent être ouverts à l'urbanisation. »⁷³

La loi ALUR s'inscrit dans cette politique de valorisation du SCoT et dans cette volonté d'en recouvrir le territoire nationale. Ces documents supra-communaux permettraient alors de donner un cadre aux plus petites communes.

Des changements s'opèrent également dans le contenu des PLU. En effet, le rapport de présentation devra présenter un diagnostic de « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis », « la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ». Ces études supplémentaires doivent permettre de chiffrer approximativement les capacités de mutation sur la commune afin de donner plus de poids au règlement du zonage qui pourra alors s'appuyer sur des données tangibles. Ces éléments sont codifiés au L.123-1-2 du code de l'urbanisme, article présentant le contenu du rapport de présentation du PLU.

⁷² Article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 27 Mars 2014 au 15 Octobre 2014

⁷³ AJDA. ALUR : Une grande loi ou une loi volumineuse ? 2014, n°19

« Art L.123-1-2 - Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. »⁷⁴

Le rapport de présentation gagne donc en contenu afin de proposer des projets plus fins et mieux chiffrés suivant des statistiques fiables. Ces différentes études doivent également permettre de se rendre compte de l'importance des changements qui ont eu lieu sur le territoire et de réagir en conséquence afin de protéger l'activité et les paysages agricoles.

Dans la lutte contre l'étalement urbain, la loi ALUR va jusqu'à interdire la construction des zones d'urbanisation « dormantes ». Ces zones ont été délimitées par les PLU, ou même les POS, afin de répondre aux besoins urbains dans une prospective lointaine. Bien souvent, elles étaient trop vastes et sont vides aujourd'hui encore. Ainsi, si au bout d'un délai de neuf ans elles n'ont pas été ouvertes à l'urbanisation, et s'il n'y a pas eu d'acquisitions foncières significatives, alors l'ouverture à l'urbanisation de ces zones nécessitera une procédure de révision du PLU. Cette disposition est entrée en vigueur le 1 Juillet 2015 et a été codifiée à l'article L.123-13 du Code de l'Urbanisme.

« Art L.123-13 - I. — Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage : [...]

4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

La révision est prescrite par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal. »⁷⁵

Si l'EPCI en charge du PLU souhaite ouvrir ces zones par une modification du PLU, alors il devra justifier ce choix conformément au dernier Alinéa de l'article L.123-13-1 du Code de l'Urbanisme.

⁷⁴ Article L.123-1-2 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 27 Mars 2014 au 15 Octobre 2014

⁷⁵ Article L.123-13 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 27 Mars 2014 au 1 Juillet 2015

« Art L.123-13-1 – [...] Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones. »⁷⁶

Ces règles permettent de faire des PLU dont la durée de vie n'excèdera pas les 10 ans, durée considérée comme courte pour un document d'urbanisme. La plupart du temps, ces documents sont révisés et modifiés bien avant car les besoins peuvent changer et il peut être utile de mettre à jour les objectifs du PLU, et cette pratique est encouragée par la loi ALUR. L'objectif est de tourner la page des documents prospectifs à long terme comme c'était le cas des POS et, dans la pratique, des premiers PLU.

La loi ALUR propose des outils au service de la densification (avec la suppression des Coefficient d'Occupation des Sols [COS], des surfaces minimales de construction ou par la modification des droits de préemption,...) et d'autres permettant de lutter contre l'extension urbaine et l'artificialisation des terres naturelles, agricoles ou forestières.

En effet, les COS et surfaces minimales de terrains constructibles s'étaient avérés peu utiles à l'usage, réduisant considérablement les droits à construire et donc les possibilités de densification.

Le droit de préemption est souvent l'objet de recours lorsqu'il est exercé puisque cela correspond à près de 40% des cas⁷⁷. L'objectif de la loi ALUR en matière de préemption est donc de proposer un outil juridiquement solide aux collectivités et qui garantisse aux propriétaires et habitants le respect de leurs droits. Il s'agit notamment de donner ce droit à plus d'EPCI, à des communes ne respectant pas les objectifs en matière de production de logement sociaux, un assouplissement des règles d'utilisation des terrains préemptés,...

Enfin, la loi ALUR affiche la volonté de terminer la période de transition au sujet des plans d'urbanisme. En effet, depuis la loi SRU de 2000, certaines communes se sont dotées d'un PLU, alors que d'autres ont conservé leurs POS parfois permissifs à l'excès, notamment en regard de la consommation des espaces agricoles et naturels. La règle a été codifiée à l'article L.123-19 du Code de l'urbanisme, dont l'objet est justement la valeur des POS depuis la loi SRU.

« Art L.123-19 – [...] Les plans d'occupation des sols qui n'ont pas été mis en forme de plan local d'urbanisme, en application des articles L. 123-1 et suivants, au plus tard le 31 décembre 2015 sont caducs à compter de cette date. La caducité du plan d'occupation des sols ne remet pas en vigueur le document d'urbanisme antérieur. A compter du 1er janvier 2016, les règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1 s'appliquent sur le territoire communal dont le plan d'occupation des sols est caduc.

Toutefois, lorsqu'une procédure de révision du plan d'occupation des sols a été engagée avant le 31 décembre 2015, cette procédure peut être menée à terme en application des articles L. 123-1 et suivants, dans leur rédaction en vigueur avant la publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, sous réserve d'être achevée au plus tard trois ans à

⁷⁶ Article L.123-13-1 du Code de l'Urbanisme en vigueur depuis le 27 Mars 2014

⁷⁷ S. BOLELA. Droit de préemption : Les nouveautés introduites par la loi ALUR en matière de droit de préemption. *Le Bulletin de Cheuvreux Notaires*. Juillet 2014, Edition spéciale. Pp 45-50

compter de la publication de cette même loi. Les dispositions du plan d'occupation des sols restent en vigueur jusqu'à l'approbation du plan local d'urbanisme et au plus tard jusqu'à l'expiration de ce délai de trois ans. »⁷⁸

Si une commune étant encore en POS n'a pas engagé de procédure pour changer son document d'urbanisme en PLU au 31 Décembre 2015, alors elle tombera automatique au régime du RNU dès le 1^{er} Janvier 2016. Cependant, si une procédure a été engagée, alors le POS reste en vigueur pendant l'élaboration du PLU jusqu'à la date butoir du 24 Mars 2017, soit 3 ans après la promulgation de la loi ALUR.

La loi ALUR est donc une loi qui a apporté beaucoup de changements à la réglementation en matière de constructibilité en zone agricole. L'ensemble des mesures sont en continuité avec l'esprit de la loi SRU et mènent à un durcissement des règles.⁷⁹

Ce texte interdit la pratique du pastillage et contraint fortement l'usage des STECAL, limitant alors les possibilités de construire en zone agricole, qu'il s'agisse de constructions nouvelles, d'annexes ou même d'extensions.

La politique suivie est la densification de l'existant. Ainsi, s'il existe des groupements de constructions en secteurs agricoles ou naturels, alors les droits à construire peuvent s'y regrouper afin d'éviter de miter le territoire avec des constructions ponctuelles. La suppression des COS et la modification du droit de préemption doivent également permettre de limiter l'étalement urbain.

Enfin, la loi ALUR fixe une date limite de validité aux POS, qui étaient en période de validité temporaire depuis la loi SRU de 2000, afin de les remplacer par des PLU. Les communes qui ne se seront pas dotées d'un PLU une fois l'échéance passée seront soumises aux RNU.

1.2.3.2. ...Vers l'inclusion des droits à construire dans la zone Agricole (A)

La Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt⁸⁰, comme son nom l'indique a pour principal objectif de protéger l'activité agricole, et les espaces naturels et forestiers. Elle propose donc un certain nombre de mesures visant à protéger l'activité agricole et son support, les terres.

Le premier changement apporté par la loi LAAAF concerne la CDCEA qui devient la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers : la CDPENAF. Les changements sont minimes : la CDPENAF reprend toutes les compétences de la CDCEA auxquelles s'ajoutent quelques nouvelles attributions. En effet, la CDCEA n'avait pour objet que les terres agricoles. La CDPENAF élargit ses compétences aux terres naturelles, agricoles et forestières. Ainsi, cette commission interviendra dans les décisions concernant les zones agricoles, naturelles et forestières des plans locaux d'urbanisme. Les missions de la CDPENAF sont codifiées à l'article L.112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁷⁸ Article L.123-19 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 27 Mars 2014 au 15 Octobre 2014

⁷⁹ F. NEDEY. « Un très stricte encadrement de la construction en zone agricole ». *Maires de France*, n°313, 2014

⁸⁰ « Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (n°2014-1170 du 13 Octobre 2014) ». *Journal officiel de la république Française*, 14 Octobre 2014

« Art L.112-1-1 - Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, présidée par le préfet, qui associe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs.

Dans les départements dont le territoire comprend des zones de montagne, les représentants des collectivités territoriales comptent au moins un représentant d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale situé, en tout ou partie, dans ces zones.

Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme concernant des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé après la promulgation de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Lorsqu'un projet ou un document d'aménagement ou d'urbanisme a pour conséquence une réduction de surfaces affectées à des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine, le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité ou son représentant participe, avec voix délibérative, à la réunion de la commission au cours de laquelle ce projet ou ce document est examiné.

Lorsqu'un projet d'élaboration, de modification ou de révision d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour conséquence, dans des conditions définies par décret, une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, l'autorité compétente de l'Etat saisit la commission du projet. Celui-ci ne peut être adopté qu'après avis conforme de cette commission.

Lorsque le représentant de l'Etat n'a pas considéré comme substantielle la réduction des surfaces agricoles concernant des terres à vignes classées en appellation d'origine contrôlée ou l'atteinte aux conditions de production mais que la commission a néanmoins rendu un avis défavorable, l'autorité administrative compétente qui approuve le projet est tenue de faire connaître les motifs pour lesquels elle décide de ne pas suivre cet avis dans l'acte d'approbation.

Le cinquième alinéa du présent article ne s'applique pas dans le cadre des procédures engagées pour l'application du second alinéa du II de l'article L. 123-13 et des articles L. 123-14 et L. 123-14-1 du code de l'urbanisme.

Lorsque le projet ou le document sur lequel la commission est consultée donne lieu à l'enquête publique mentionnée au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, l'avis de la commission est joint au dossier d'enquête publique.

Le représentant de l'Etat dans le département charge, tous les cinq ans, la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers de procéder à un inventaire des terres

considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière. »⁸¹

Pour résumer, la CDPENAF intervient dans les cas suivants :

- Elle donne un avis conforme lorsqu'un document d'urbanisme (PLU ou Carte Communale) prévoit la réduction de surfaces affectées à des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité ou de l'origine (label BIO ou AOC par exemple), ou porte atteinte aux conditions de production de l'appellation.
- Elle donne un avis simple sur la création de STECAL.
- Si l'avis du préfet est favorable et l'avis de la CDPENAF défavorable, l'autorité administrative compétente qui approuve le projet doit justifier sa décision de ne pas suivre l'avis simple de la commission.
- L'avis de la CDPENAF est joint au dossier d'enquête publique si une enquête publique environnementale est nécessaire.
- Si un projet de PLU a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles ou forestiers, alors la CDPENAF donne un avis simple sur le projet de document. Il en va de même pour les SCoT.
- Enfin, la CDPENAF donne un avis sur les opérations de restauration, reconstruction ou extension d'anciens chalets d'alpages en zone de montagne.

La CDPENAF a donc une composition élargie et des pouvoirs renforcés. Cela devrait donc permettre à cette commission d'exercer un contrôle plus efficace sur l'utilisation et l'aménagement des sols, notamment en zones Agricoles, Naturelles et forestières. Il est également intéressant de constater que cette commission peut intervenir lors de l'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser (AU), de zones naturelles (N), de zones agricoles (A) des PLU, ainsi que sur les secteurs non constructibles des Cartes Communales.⁸²

La loi LAAAF assouplit le régime de changement de destination. Les bâtiments susceptibles de changer de destination ne doivent plus justifier d'un caractère architectural ou patrimonial. Cependant, ils ne doivent pas compromettre l'activité agricole ni porter atteinte au paysage, et ce même en zone agricole.

« Art L.123-1-5 – [...] Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, le règlement peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, [...] »⁸³

⁸¹ Article L.112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime en vigueur depuis le 15 Octobre 2014

⁸² Services de l'Etat de la Corrèze. Tableau récapitulatif des compétences d'urbanisme à caractère obligatoire de la CDCEA (mis à jour avec la LAAAF, future CDPENAF). <http://www.correze.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-logement-et-construction/La-gestion-du-foncier/La-Commission-Departementale-de-la-Consommation-des-Espaces-Agricoles-C.D.C.E.A/de-la-CDCEA-a-la-CDPENAF> Visité le 28 Août 2015

⁸³ Extrait de l'article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 15 Octobre 2014 au 8 Août 2015

Un autre changement majeur intervient dans le régime d'extension :

« Art L.123-1-5 – [...] Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, les bâtiments d'habitation peuvent faire l'objet d'une extension dès lors que cette extension ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. »⁸³

Désormais, les bâtiments à destination d'habitation peuvent s'étendre lorsqu'ils sont localisés en zone agricole, même hors STECAL. Des conditions d'extension sont fixées par le règlement du PLU. La loi LAAAF vise donc à simplifier les procédures de réutilisation et d'évolution du bâti existant, notamment si ces dispositions permettent de réduire le phénomène d'étalement urbain. Ces règles permettent de se passer définitivement de l'ancienne pratique du pastillage, renforcent le caractère exceptionnel du STECAL puisqu'il ne servira plus, ou peu, aux bâtiments existants, et rassemblent tous les éléments de gestion du bâti en zone agricole dans sa définition du Code de l'Urbanisme.

En 2015, on compte déjà plus de lois ayant trait à la question de la constructibilité en zone agricole depuis la loi SRU qu'il n'y en a eu entre 1967 et 2000. C'est un fait qui révèle le changement du regard que porte le législateur sur l'activité agricole en France.

Les principales problématiques ont été les bâtis déjà existants en zone agricole et leur traitement, ainsi que la limitation de l'étalement urbain aux dépens des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Les réponses apportées par les différents textes ont souvent été reprises ensuite pour mener à la politique actuelle, toujours en mutation. Ainsi, le changement de destination instauré par la loi UH permet, entre autre, de s'intéresser d'abord au patrimoine agricole avant de proposer des terres constructibles.

Les lois dite de « Grenelle » vont avoir un fort impact sur l'imaginaire commun au sujet des zones naturelles, mais également agricoles et forestières. Etonnamment, la loi ENE propose un nouvel outil qui semble favoriser la construction sur les terres agricoles, les STECAL. Ceux-ci seront ensuite détournés par les concepteurs de PLU qui vont utiliser un système similaire pour entourer chaque bâtiment existant en zone agricole d'une zone permettant à celui-ci de se développer : c'est la technique dite du « pastillage ».

La loi MAP paraît quelque jours seulement après la loi ENE et instaure la CDCEA dans chaque département, commission dont le rôle est de veiller au bon respect du principe de limitation de l'étalement urbain sur des terres agricoles uniquement.

Paraît ensuite la loi ALUR, une loi qui va apporter nombre de changements visant à éviter au maximum la consommation de terres agricoles, naturels ou forestières, en favorisant la densification des secteurs déjà bâtis. Elle donne notamment aux STECAL un caractère exceptionnel et interdit la pratique du pastillage, modifie les outils de l'urbaniste afin de favoriser la densification, et donne une date limite de validité des POS après laquelle ils seront obsolètes et non opposables aux tiers.

Enfin, la loi LAAAF va modifier certaines dispositions encore fraîches instaurées par la loi ALUR, afin notamment de pérenniser l'activité agricole en France. La CDCEA change de nom et devient la CDPENAF, élargissant son domaine de compétences aux espaces naturels et forestiers par la même

occasion. De plus, les règles de construction, et d'extension ou de modification du bâti existant sont directement intégrées à la définition de la zone Agricole dans le Code de l'Urbanisme.

Ces années ont donc mené à un durcissement global des règles de constructibilité sur les terres agricoles, et ce malgré l'assouplissement apporté par la LAAAF.

Partie 2

Des exemples de mise en œuvre de la réglementation sur la construction en secteur agricole

2.1. Moidieu-Détourbe : cas d'un POS de commune rurale en périphérie d'agglomération

Le 31 Mai 2013, le conseil municipale de la commune de Moidieu-Détourbe a prescrit la révision de son POS afin de le transformer en PLU. Le document présenté ci-dessous est donc en vigueur mais devrait bientôt être remplacé.

2.1.1. Présentation générale

2.1.1.1. Situation actuelle

Moidieu-Détourbe est une commune rurale de 1 804 hectares pour 1 815 habitants, située dans le département de l'Isère, à l'Est de Vienne, à une trentaine de kilomètres au Sud de l'agglomération Lyonnaise.

Figure 1 : Carte de situation de la commune de Moidieu-Détourbe

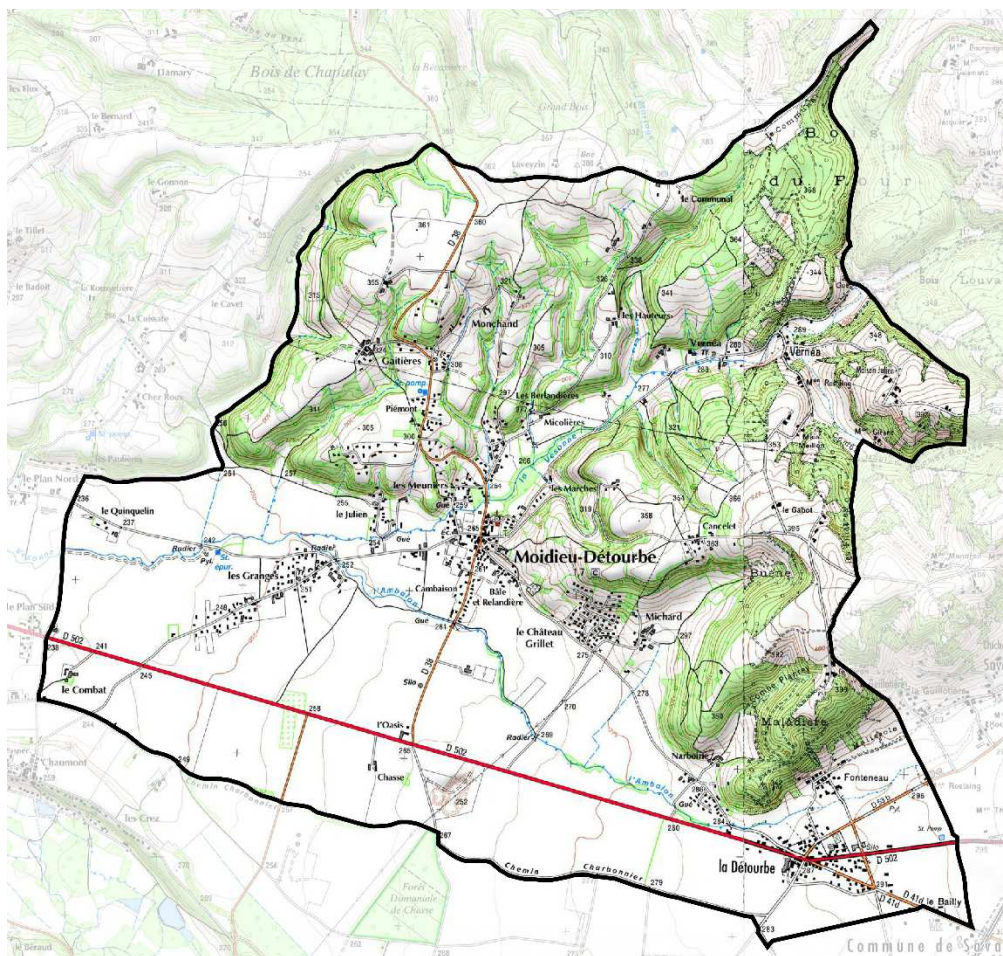


Source : Google maps

La commune appartient au canton Sud de Vienne, à la Communauté d'agglomération du Pays Viennois, autrement appelé ViennAgglo, ainsi qu'au SCoT des Rives du Rhône (2.2.1.2.3). Sa proximité avec plusieurs bassins d'emploi induit des phénomènes de navettes domicile-travail très importants. Les gens vont principalement travailler dans les bassins d'emploi de Vienne, de l'Isle d'Abeau et de Lyon.

Le territoire communal est à cheval entre un paysage collinaire complexe typique des balnes viennaises au Nord, et une large plaine agricole au Sud (voir figure 2 ci-après).

Figure 2 : Le relief sur la commune de Moidieu-Détourbe



Source : Géoportail

L'urbanisation s'est depuis longtemps développée de manière assez diffuse et éparpillée sur l'ensemble du territoire communal. On distingue plusieurs entités bâties :

- Le bourg, qui s'est développé à l'embouchure de la vallée de la Vésone sur la plaine de l'Amballon, présentant une structure très rurale et une urbanisation linéaire le long des axes de communication.
- Le lotissement Château Grillet, créé à la fin des années 1970.
- Des hameaux plus ou moins importants à la périphérie du bourg.
- Et le village de la Détourbe, implanté le long de la RD502, à près de 3 kilomètres du bourg, qui garde un aspect très rural puisqu'il accueille de nombreux sièges d'exploitation agricole.

Figure 3 : Localisation des principaux sites de la commune



Source : Bing Aerials

La commune de Moidieu a connu une période de faste au cours du XIX^{ème} siècle, atteignant une population de 1086 habitants en 1866 alors qu'elle n'en comptait que 760 en 1800. C'était une commune essentiellement tournée vers l'agriculture, activité largement favorisée par la vaste plaine s'étalant au Sud du territoire communal. En 1800, la commune de Moidieu comptait également près de 70 artisans et commerçants : des Bouchers, des canabassiers, des tisserands, des tailleurs, des tonneliers, un géomètre, des maréchaux-ferrants, des maçons-charpentiers,...

Entre 1870 et 1970 la population va largement diminuer passant de 1031 habitants en 1872 à 638 habitants en 1975. Cela peut s'expliquer par l'implantation d'industries dans la vallée du Rhône, induisant un fort exode rural. En 1924, Moidieu et la Détourbe fusionnent pour former la commune de Moidieu-Détourbe.⁸⁴

Depuis les années 1980, la tendance est de nouveau à la croissance démographique, si bien que la population a presque doublé en 30 ans, passant de 955 habitants en 1982 à 1815 habitants en 2012. En effet, depuis les années 1980, les habitants issus de la ville sont de plus en plus attirés par le calme de la campagne et vont s'installer dans des communes périurbaines comme Moidieu-Détourbe, qui a l'avantage d'être à proximité des grands bassins d'emplois. Ainsi, le taux de chômage de Moidieu-Détourbe est inférieur à la moyenne nationale, et c'était déjà le cas dans les années 1990, ne dépassant

⁸⁴ Histoire de la commune donnée sur le site internet officiel de Moidieu-Détourbe : <http://www.moidieu-detourbe.fr/histoire/> Visité le 15 Mars 2015

pas les 7%. Mais c'est au prix de nombreuses navettes domicile-travail, 83% des actifs Moidilliards travaillant dans une autre commune en 2007.⁸⁵

Moidieu-Détourbe est, aujourd'hui encore, une commune très agricole, notamment grâce à sa plaine. Aucune forme de culture ne prédomine. En effet, les activités agricoles regroupent des élevages (bovins, caprins,...), des cultures de céréales, d'oléo-protéagineux,... Cependant, l'activité agricole est en déclin car si la Surface Agricole Utile (SAU) a peu diminué (près de 70% du territoire communal est couvert par l'agriculture), le nombre d'exploitations agricoles sur la commune est passé de 84 en 1970 à 48 en 1988, 32 en 2000, 24 en 2010⁸⁶, puis 18 en 2015.⁸⁷

Cependant, la commune peut également compter sur un tissu commercial de village, composé principalement de commerces et de services de proximité (boulangerie, garage, salon de coiffure,...) ainsi que sur une quarantaine d'entreprises artisanales, principalement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics et agricoles (maçonnerie, charpente,...).

Les besoins des habitants ont énormément changé et il est facile de s'en rendre compte par l'observation de l'évolution des artisanats pratiqués sur la commune : disparition du maréchal-ferrant, des tonneliers,...

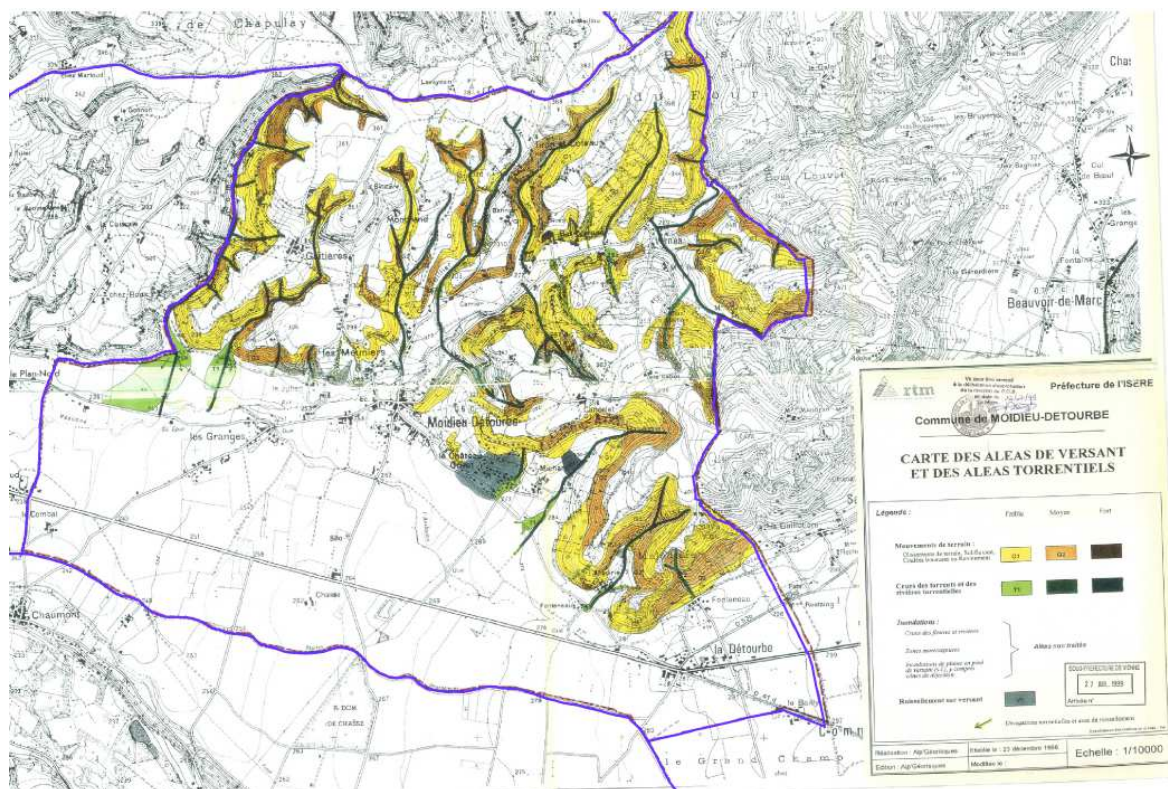
La commune de Moidieu-Détourbe est soumise à des aléas d'inondation et de glissement de terrain. La plaine agricole étant largement épargnée, il est le développement urbain s'est concentré à cet endroit. C'est cependant un phénomène problématique que les élus vont tenter de maîtriser dans le futur PLU. Ce sont donc des éléments qui sont pris en compte dans les documents d'urbanisme.

⁸⁵ Chiffres INSEE http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codegeo=COM-38238 Visité le 20 Août 2015

⁸⁶ Données Recensement Général Agricole de 2010 réalisé par le Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/chiffres-cles-4/commune/> Visité le 8 Avril 2015

⁸⁷ Données INTERSTICE 2015.

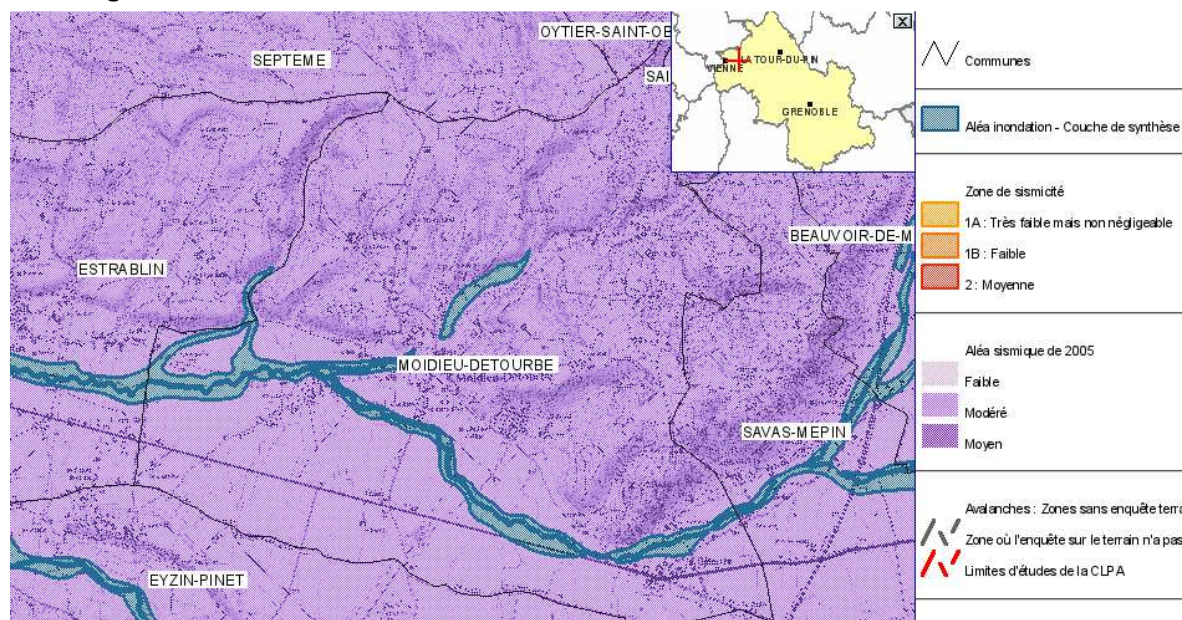
Figure 4 : Carte des aléas de versant sur la commune de Moidieu-Détourbe



Source : Dynmap

Source : Rapport de présentation du POS de Moidieu-Détourbe de 1999

Figure 5 : Carte des aléas d'inondation sur la commune de Moidieu-Détourbe



Source : Rapport de présentation du POS de Moidieu-Détourbe de 1999

La commune est principalement agricole et particulièrement mitée. Si certains phénomènes sont liés à l'histoire ou à la géographie de la commune, d'autres peuvent être liés directement au document d'urbanisme.

2.1.1.2. Le contexte du POS en vigueur

La commune est dotée d'un POS depuis le 17 Février 1982, c'est-à-dire l'une des premières générations. Le document a été révisé une première fois en 1989 et une seconde fois en 1999. Suite à cela, les zones NC (Agricoles) du POS ont été modifiées en 2007, et les zones NAI en 2010.

Le Rapport de Présentation issu de la révision de 1999 présente les objectifs fixés par le POS de 1989. Il s'agissait alors de « Conserver le caractère rural de la commune et défendre les activités agricoles, ainsi que la terre qui est l'outil indispensable », « Favoriser le maintien ou le retour des jeunes au pays, ainsi que l'implantation de nouveaux foyers « actifs » et leur permettre de développer ou bénéficier d'une activité professionnelle si possible sur le territoire communal », « Respecter un objectif de progression démographique de 1250 habitants en 1995 et de 1350 habitants en 2005 », « limiter les dépenses communales et rentabiliser au maximum les investissements déjà réalisés, tout en prévoyant pour l'avenir des extensions cohérentes avec une réflexion d'ensemble ».

La période 1985 – 1995 aura vu la population passer de 955 habitants à 1351 habitants. L'objectif de progression démographique a donc été atteint 10 ans avant l'échéance initialement estimée. Le rythme annuel de construction était alors de 6 logements par an, en moyenne. 80% de ces logements ont pris la forme de maisons individuelles. Ce sont ainsi près de 11,5 Ha qui ont été bâtis sur cette période, avec une moyenne de 1 800m² de terrain par logement. Par la suite, le nombre de constructions va temporairement augmenter, mais avec une diminution de la taille des lots.

Le rapport de présentation dresse ensuite un bilan du potentiel constructible au POS de 1989 :

- Environ 35 Ha de terrains immédiatement constructibles, situés dans les zones UA, UD et NB
- Près de 40 Ha de terrains classés en zone NAa, destinés à une extension à court terme de la commune
- Près de 20 Ha de terrains classés en zone NA « stricte », inconstructible dans l'immédiat et réservés pour une urbanisation à long terme de la commune.
- 7,5 Ha de terrains aménageables sur la zone UI de Fanton (Zone de projet de zone d'activité)
- 6 Ha disponibles sur la zone NAI de la Détourbe (zone d'urbanisation à court terme à vocation d'activité)

En théorie, les disponibilités des seules zones U et NAa permettraient de recevoir 450 à 550 logements, ce qui correspondrait alors à environ 80 années de construction de logement sur un rythme de 6 logements par ans.

Le POS en en vigueur en 1989 était donc permissif à l'excès, proposant beaucoup trop de terrains constructibles au vu notamment de la population de l'époque, de l'envergure de la commune, et de son caractère rural. La LOA n'était pas encore en vigueur et les terres agricoles étaient ainsi bien peu considérées.

2.1.2. Les dispositions du POS

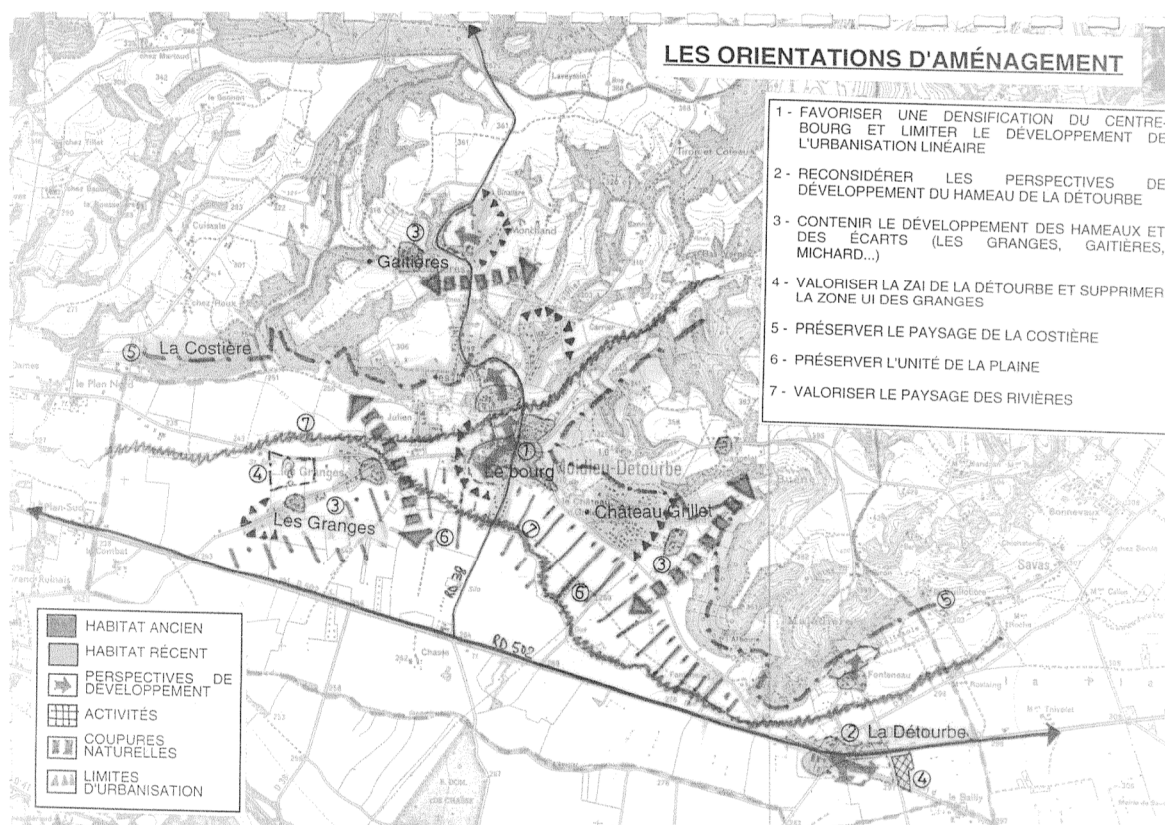
2.1.2.1. Les objectifs

Ce document a pour objectif l'adaptation de l'ancien POS aux nouvelles perspectives de développement de la commune ainsi qu'aux nouvelles contraintes d'aménagement. La commune souhaite également mettre en place une politique permettant de limiter le développement démographique et de maîtriser au mieux l'urbanisation. Ainsi, cette nouvelle version se veut plus « restrictive » qu'auparavant, en accord avec les objectifs de la LOV et de la LOA (1.1.2).

Cette politique passe par le verrouillage de secteurs constructibles, notamment au vu des capacités offertes par le POS précédent afin de freiner le mitage du territoire. Il s'agit donc de renforcer les secteurs déjà urbanisés et organisés en hameaux avant de s'étendre.

De manière plus centrée sur l'agriculture, cette nouvelle mouture vise à protéger les abords des sièges d'exploitation, notamment dans les hameaux, afin que l'activité agricole ne soit pas compromise. Il s'agit également de protéger les terres agricoles, notamment celles qui ont fait l'objet du remembrement de 1995. Au total, ce sont 580 Ha de terres agricoles qui sont concernées et qui devraient être protégées, soit près d'un tiers du territoire communal.

Figure 6 : Orientations d'aménagement du POS de 1999



Source : Rapport de présentation du POS de Moidieu-Détourbe de 1999

Toujours dans le cadre de cette politique « restrictive », certaines zones NA sont supprimées. Les raisons évoquées concernent les risques naturels (inondation ou glissement de terrains), la

distance importante au village ou encore l'atteinte à la qualité des paysages. Pour les même raisons, la plupart des zones NB sont également réduites afin de limiter le mitage du territoire. Le sixième objectif présenté sur la carte ci-dessus, « *préserver l'unité de la plaine* », est un réel encouragement à la protection de l'activité agricole en accord avec la LOA (1.1.2). La commune fait alors un premier pas vers un usage plus raisonné de ses terres agricoles.

Pour aller plus loin dans la démarche et mieux appréhender les erreurs du précédent document, un bilan est dressé, et l'on compare les surfaces avant et après la révision :

Tableau 1 : Evolution des superficies des Zones U et N

Zones	Dénomination	Superficie en hectares		Evolution
		POS avant révision	POS révisé	
Zones urbaines à vocation HABITAT	UA (s) Le Bourg	7,8	11,8	4
	UA La Détourbe	0,8	1,4	0,6
	UB (s) Le Bourg	9,4	6,2	-3,2
	UD (rv-rt) Château Grillet	11,2	10,3	-0,9
	UD La Détourbe	0 (NAa)	8	8
	TOTAL ZONES UA + UD	29,2	37,7	7,5
Zones urbaines à vocation ACTIVITES	UI Fanton	7,5	0	-7,5
TOTAL	ZONES U	36,7	37,5	-0,2
Zones d'urbanisation Future à court terme à vocation HABITAT	NA b2 Gaitières	11,6	11,2	-0,4
	NA b2 Pièmond	0	3,1	3,1
	NA a (rg) Meuniers	5,1	3,4	-1,7
	NA bl Guinetières	8,2	2,3 (NB)	-5,9
	NA a La Détourbe	5	0 (UD)	-5
	NA a Berlandières	11,5	0 (ND)	-11,5
	NA a Fontenau	6,6	0 (ND-NB)	-6,6
	TOTAL NA a-b	48	20	-28
Zones d'urbanisation Future à long terme à vocation HABITAT	NA Julien	3	0	-3
	NA chez Meuniers	5	0	-5
	NA Château Grillet	3,5	0	-3,5
	NA Les Maladières	10	0	-10
	TOTAL NA	21,5	0	-21,5
Zones d'urbanisation	NAi La Détourbe	8,2	7,9	-0,3

future à court terme à vocation ACTIVITES				
ZONE d'urbanisation future à vocation EQUIPEMENTS	NAI l'Amballon	0 (NC)	6,2	6,2
TOTAL	ZONES NA	77,7	34,1	-43,6
Zones naturelles d'urbanisation diffuse	NB Julien	3,5	3,3	-0,2
	NB Piémond (dont NBrg)	6,8 (0)	2,3 (0,5)	-4,5
	NB (s) les Granges / Bouchon	20	13	-7
	NB Gaitières	2,7	2,6	-0,1
	NB Meuniers	7,3	6,4	-0,9
	NB (rt) Boulatière	6,1	6,3	0,2
	NB (rg) Fonteneau	0 (NAa)	2	2
	NB Guinetières	0 (NAa)	1	1
	NBa Le Cancelet Sud	2,4	3,5	1,1
	NBa Les marches	0,5	0 (NC)	-0,5
	NBa Le Piron	0,9	0 (NC)	-0,9
	NBa Les Filiatres	1,3	0 (NC)	-1,3
	NBa Château	3,6	0 (UD)	-3,6
	NBb Le Bourg Est	2,1	0 (UD)	-2,1
	TOTAL ZONES NB	57,2	40,4	-16,8
Zones naturelles à vocation AGRICOLE	NC	1424,4	1255	-170,40
	NCb Monchand	8	1	-7
	NCa Alanière	5	8	3
	NCp	20	0 (NDp)	-20
	TOTAL NC	1457,4	1264	-186,9
Zone naturelle protégée	ND	175	290	115
	Ndri	0	118	118
	NDp	0 (NCp)	20	20
	TOTAL ND	175	427,5	252,5
TOTAL ZONES NC + ND		1632,4	1698,0	66,6
TOTAL ZONES N		1767,3	1766	-1,3
SUPERFICIE COMMUNE		1804	1804	0
ESPACES BOISES CLASSES		100	295	195

Source : Rapport de présentation du POS de Moidieu-Détourbe de 1999

Le constat est sans appel : Les terres urbanisables immédiatement ou à plus long terme sont donc réduites de plus de 60 Ha qui sont vont s'ajouter aux terres agricoles et naturelles protégées. Le nouveau POS diminue donc largement les possibilités de construire sur des terrains à usage agricole.

Ces chiffres permettent d'estimer le nombre de logements qui sont alors constructibles avec le nouveau zonage.

Tableau 2 : Capacité d'accueil théorique, à saturation, des zones constructibles du POS

Zones	Superficie (en ha)	Superficie urbanisable (en ha)	Réceptivité théorique en logements
ZONES URBAINES	36,5	10	65 à 83
Dont : UA (s) Le Bourg	11,8	1,2	12 à 15
UA La Détourbe	1,4	0,2	1 à 3
UD (s) Le Bourg	6,2	2,4	18 à 20
UD Château Grillet	10,3	1,6	10 à 13
UD La Détourbe	8	4,7	24 à 30
ZONES NATURELLES D'HABITAT DIFUS	35	12	30 à 40
Dont : NB Julien	3,3	1	5
NB Pièmond	2,3	0,3	1
NB Grange / Bouchon	13	4,8	18 à 21
NB Gaitières	2,6	0,4	1
NB Meuniers	6,4	4	6 à 10
NB Boulatière	6,3	1,8	8 à 10
NB Fonteneau	2	0,4	2 à 3
NB Guinetières	1	0,3	1
TOTAL U + NB	71,5	22	107 à 135
ZONES D'URBANISATION FUTURE A COURT TERME	20	12	65 à 80
Dont : NA b2 Gaitières	11,2	4,3	20 à 25
NA b2 Pièmond	3,1	2,8	14 à 17
NA a Meuniers	3,4	2,6	16 à 18
NA b1 Guinetières	2,3	2,3	15 à 20
TOTAL	91,50	34	172 à 215

Source : Rapport de présentation du POS de Moidieu-Détourbe de 1999

Suite à la révision, le POS propose une capacité théorique à saturation de l'ensemble des terrains constructibles un total de 160 à 200 logements, réduisant grandement les disponibilités de l'ancienne version du document.

La version révisée en 1999 du POS de Moidieu-Détourbe montre le changement de regard porté sur l'espace agricole suite à la LOA évoqué dans la première partie. Les chiffres montrent que la commune

souhaite réellement maîtriser son développement, et accueillir de nouveaux arrivants sans que ceux-ci n'aient à s'installer sur des terres cultivées. Au vu des objectifs actuels du PLU, ces chiffres restent encore relativement élevés, signe de l'évolution de la pratique urbaine depuis les années 2000.

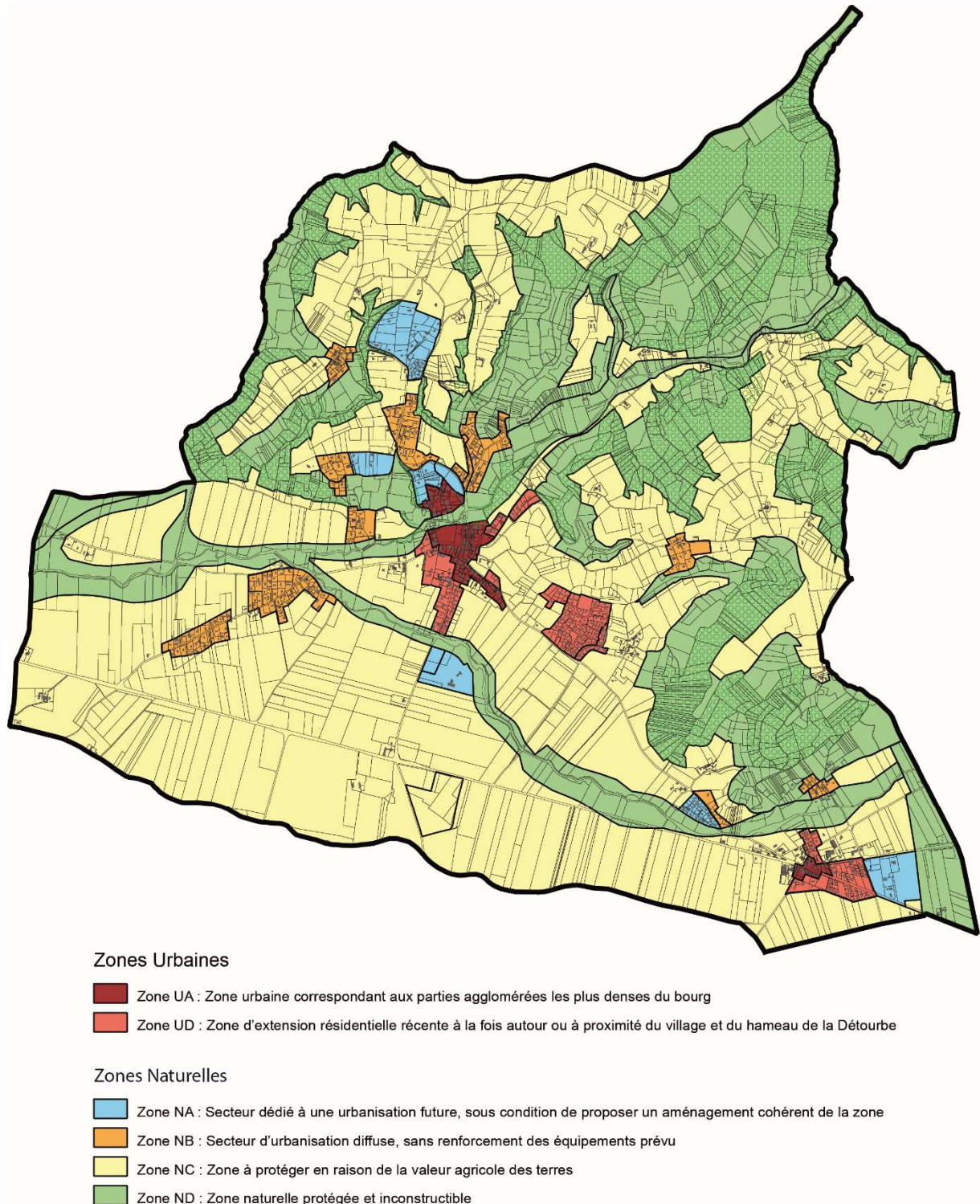
2.1.2.2. Le règlement

Le règlement du POS de Moidieu-Détourbe a fait l'objet de deux modifications, la première portant sur les zones NC en 2007, la seconde sur les zones NAI en 2010. Il régit les droits des sols sur la commune grâce aux deux documents qui le composent : un document graphique présentant un zonage sur la totalité du territoire communal, et un document écrit qui précise les règles en fonction des zones. Sur la commune, le POS distingue 6 zones :

- La zone UA, qui correspond à une zone urbaine comprenant de l'habitat, des commerces et des services et correspondant aux parties agglomérées les plus denses du bourg.
- La zone UD, qui correspond aux extensions résidentielles récentes, à la fois autour ou à proximité du village et du hameau de la Détourbe.
- La zone NA, qui correspond à des secteurs dédiés à une urbanisation futures, non ou insuffisamment équipés, sous condition de proposer un aménagement cohérent de la zone.
- La zone NB, qui correspond à des zones partiellement équipées destinées à une urbanisation diffuse sans renforcement des équipements prévu.
- La zone NC, qui correspond aux zones à protéger en raison de la valeur agricole des terres et sur lesquelles les constructions doivent justifier d'un lien à l'activité agricole.
- La zone ND, qui correspond à des zones naturelles protégées et inconstructibles, en raison de la qualité du site et des paysages ou de la présence de risques naturels importants.

Les zones UA et UD ne nous intéresseront pas par la suite puisqu'elles sont déjà urbanisées et que l'agriculture n'y est plus présente. Leur seule particularité est qu'elles autorisent les installations classées pour l'environnement à condition qu'elles ne portent pas atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou n'apporte pas de nuisances ou d'inconforts au voisinage. La zone ND ne sera pas non plus examinée puisqu'elle correspond à des secteurs théoriquement non exploités.

Figure 7 : Zonage du règlement du POS de 1999

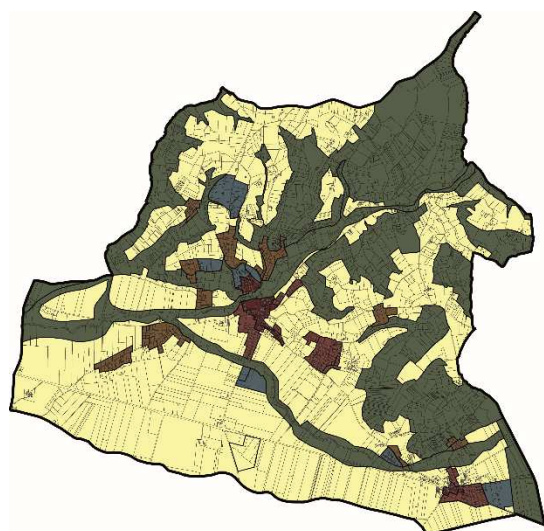


Source : POS de Moidieu-Détourbe de 1999

2.1.2.2.1. La zone Agricole (NC)

Par définition, ce sont des zones qui sont favorables à l'agriculture ou qui renferment des richesses dans leur sous-sol. Ces zones sont donc généralement employées pour couvrir les activités agricoles, mais peuvent également accueillir des carrières ou encore des décharges. Ici, la zone NC au POS couvre 55% du territoire communal.

Figure 8 : Carte des zones NC au POS



Dans le cas de Moidieu-Détourbe, deux sous-secteurs sont mis en place pour réglementer une carrière et une décharge.

Le règlement concernant la zone NC a été modifié en 2007. Il prend donc en compte les modifications apportées par les lois SRU (1.1.3) et UH (1.2.1), et vise à limiter les possibilités de construire en zone Agricole. La protection de la zone agricole est donc en avance par rapport au reste des zones du POS.

Dans la zone NC, sont admis :

- « *Tous les bâtiments agricoles et installations liés et nécessaires à l'activité des exploitations agricoles et de leur groupement et coopérative et relatif à l'accueil touristique situé sur l'exploitation.* » Les bâtiments doivent donc justifier à la fois de leur destination et de leur nécessité à l'exploitation agricole, à moins de permettre de développer une activité touristique au sein de l'exploitation. C'est la définition même de la zone Agricole présentée à l'article R.123-7 du Code de l'Urbanisme.
- « *Toutes les constructions à usage d'habitation liés et nécessaire à l'exploitation agricole* ». Les cas de jurisprudence sont nombreux à ce sujet, le juge devant définir au cas par cas si les habitations sont nécessaires ou non à l'exploitation agricole.⁸⁸
- « *Leur aménagement dans le volume existant dans la limite de 200m² de SHON nouvelle quand le clos et le couvert sont assurés sans en modifier le caractère, pour les seuls bâtiments désignés sur le plan de zonage.* » Cette disposition permet le changement de destination de certains bâtiments suivant les modalités instaurées par la loi UH de 2003, mais seulement si le bâtiment est transformé en habitation, les changements vers d'autres destinations étant réglementés plus loin. L'habitation ne pourra pas excéder les 200m² de Surface Hors Œuvre Nette (SHON), même si le bâtiment existant pourrait permettre plus. « *La Surface Hors Œuvre Nette est égale à la somme des surfaces de planchers de chaque niveau moins tout ce qui n'est pas aménageable (sous-sols et combles non aménageables, toitures terrasses, balcons, loggias, surfaces non closes du rez-de-chaussée et garages).* »⁸⁹
- « *Le changement de destination en activité ne sera pas limité en surface mais sera cantonné au strict volume existant.* » Ici le règlement permet de changer la destination vers une autre activité dans un bâtiment tout en interdisant l'extension du bâti. La nouvelle activité qui

⁸⁸ Conseil d'Etat, 7 Novembre 2012, req n°334424. Le cas particulier d'une exploitation de safran
Conseil d'Etat, 18 Juillet 2011, req n°323479. Une installation liée à l'activité agricole doit être proche de l'exploitation

Conseil d'Etat, 15 Décembre 2010, req n°331671. Une construction nécessaire à une exploitation agricole peut être interdite en zone NC

⁸⁹ Définition de la SHON : <http://www.futura-sciences.com/magazines/maison/infos/dico/d/maison-shon-5409/> Visité le 31 Août 2015

s'installera dans le bâtiment n'est pas limitée en SHON mais ne pourra pas sortir de l'enveloppe bâtie existante.

- « *Les annexes aux habitations existantes limitées à 40m².* » Les annexes à l'habitation concernent les piscines, les abris de jardin, les garages,... Une annexe à l'habitation est dissociée de la construction principale mais se trouve sur le même terrain.⁹⁰ Si un bâtiment est relié à une habitation principale par un auvent ou un porche, alors il est considéré comme annexe.
- « *La reconstruction à l'identique des surfaces des bâtiments non liés à l'activité agricole en cas de sinistre.* »
- « *Les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics.* »

Certains secteurs de la zone Agricole sont cependant soumis à des aléas, soit d'inondation, soit de glissement de terrain. Sur ces terrains s'applique une réglementation plus adaptée basée sur la sécurité des personnes. Il s'agit notamment de limiter les nouvelles constructions ou extensions aux cas particuliers (mise aux normes de sécurité, non augmentation de la population exposée,...). Dans tous les cas, des dispositions appropriées au risque encouru doivent être prises lorsque des travaux sont entrepris.

Un élément qui peut bloquer les permis de construire est le raccordement aux réseaux. En effet, les bâtiments doivent être desservis au titre de l'article L.111-4⁹¹ du code de l'urbanisme. De plus, les habitations doivent être raccordées au réseau public d'eau potable. Dans la mesure du possible, les réseaux d'électricité et de téléphone seront enterrés afin de préserver la qualité paysagère et de limiter les déboisements nécessaires au passage de ces réseaux. Ces dispositions permettent de limiter l'étalement urbain à proximité des secteurs déjà urbanisés et équipés.

La zone NC de Moidieu-Détourbe permet donc les constructions Agricoles et certaines habitations, mais les cas sont précis et limités. Le règlement ayant été modifié en 2007, il a donc hérité des limitations et améliorations instaurées par les lois SRU et UH. Ainsi, ce POS propose déjà des changements de destination dans le cadre de la loi UH ainsi qu'une protection des zones agricoles, conformément à la volonté politique des élus communaux.

⁹⁰ Commission Administrative d'Appel de Marseille, 28 Septembre 2000. Req n°98MA00439

⁹¹ Voir l'article L.111-4 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 1 Octobre 2007 au 27 Mars 2014

2.1.2.2.2. La zone d'urbanisation future (NA)

La zone NA est une zone d'urbanisation future. Comme son nom l'indique, elle a pour vocation d'étendre la zone urbaine d'un bourg ou d'un hameau, et ce aux dépens de terres agricoles ou naturelles. Dans le POS, ces zones ne sont pas bloquées comme c'est le cas pour les zones AU depuis la loi ALUR (1.2.3.1). Seul le règlement encadre la construction de ces secteurs.

Sur la commune de Moidieu-Détourbe, il y a trois types de zones NA. Elles sont toutes non ou insuffisamment équipées, mais pourront être urbanisées dans le cadre d'opérations d'aménagement d'ensemble ou de constructions compatibles avec un aménagement cohérent de la zone. Ces trois types de zones sont les suivants :

- Les zones à vocation d'habitat
- Les zones réservées aux activités économiques
- Les zones dédiées aux équipements sportifs ou de loisir

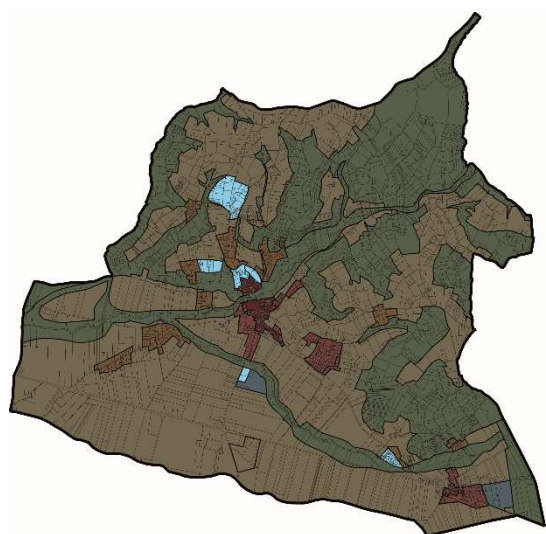
Ces zones sont intéressantes dans la cadre de cet exposé puisqu'elles sont identifiées comme « naturelles ». Le POS identifie donc des terrains non bâtis qui peuvent changer de destination et d'utilisation au besoin. La plupart de ces terres sont, aujourd'hui encore, à usage agricole.

- Les zones à vocation d'habitat (NAa et NAb)

Ces zones sont à vocation principale d'habitat, mais elles pourront néanmoins accueillir des constructions à usage artisanal et de services non nuisantes, sous certaines conditions.

Toutes les constructions sont soumises à condition dans ces zones. En effet, elles ne doivent pas imposer à la commune de réaliser de nouveaux équipements publics ou entraîner un surcroît important de dépenses de fonctionnement des services publics ; la commune doit pouvoir indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire les travaux seront exécutés ; Enfin, la surface de l'opération doit respecter l'aménagement global et la cohérence de la zone.

Figure 9 : Carte des zones NAa et NAb au POS



Il existe également un sous-zonage NAarg correspondant à un risque de glissement de terrain. Dans ces zones, les constructions sont autorisées à condition de prendre toutes les dispositions techniques pour adapter le projet à la nature du terrain.

Si ces conditions sont réunies, alors les constructions suivantes sont autorisées :

- Les lotissements à usage d'habitation d'une superficie minimale de 5000m² dans le secteur NAa, d'une superficie minimale d'un hectare dans le secteur NAb2, dont la superficie sera la totalité du secteur considéré dans le secteur NAb1. Pour un aménagement cohérent, le parti pris a été celui des lotissements. Ce type d'aménagement est également favorable à un usage d'habitation puisque la surface des lots permet de construire une habitation et de garder du terrain pour en faire un jardin privatif.
- « Si la superficie des terrains résiduels ne permet pas d'atteindre le seuil défini ci-dessus, les constructions et les lotissements à usage d'habitation sont admis à condition de s'inscrire dans un aménagement cohérent de la zone et d'en assurer la complète utilisation. » Cette règle vise à optimiser les secteurs afin d'avoir des espaces bâtis cohérents et des zones remplies au mieux, sans gâcher de terres. En effet, si un secteur est partiellement bâti et qu'il ne reste que quelques terrains non utilisés, alors ils peuvent être bâtis de façon indépendante.
- « Les constructions à usage de services, commerce ou d'artisanat, qui n'entraînent pas pour le voisinage gêne ou insalubrité, à condition de s'intégrer aux opérations de constructions d'habitations admises ci-dessus et de respecter la superficie minimale visée ci-dessus. » Ces constructions peuvent donc s'intégrer dans les zones NA et doivent respecter les mêmes conditions que l'habitat. C'est un moyen de diversifier l'usage des constructions dans la zone et ça permet de remplir plus facilement les lots.
- « L'extension, l'aménagement ou la transformation des bâtiments existants avec ou sans changement de destination dans la limite du COS fixé à l'article 14. » Cette disposition permet de conserver le patrimoine bâti dans les secteurs concernés. Elle permet également à ces constructions d'évoluer dans les limites du COS.

Les dispositions suivantes sont similaires à celles de la zone NC : Reconstruction à l'identique des surfaces en cas de sinistre (avec ou sans changement de destination), Les annexes aux bâtiments existants limités à 20m² (contre 40m² en zone NC), et les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics.

Il en va de même pour les réseaux : Les bâtiments doivent être desservis au titre de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme ; Toute construction à usage d'habitation ou d'activités doit être raccordée au réseau public d'eau potable ; Toute construction doit être raccordée au réseau public d'assainissement. Enfin, les réseaux d'électricité et de téléphone seront enterrés systématiquement.

Des surfaces minimum de lot sont fixées par le règlement : 800m² pour le secteur NAa et 1000m² dans les secteurs NAb1 et NAb2. Ces surfaces ne s'appliquent pas aux ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics. Cela signifie qu'une habitation devra nécessairement mobiliser au moins 800m² pour pouvoir être bâtie. Le bilan du POS de 1989 montre que, jusqu'alors, la surface moyenne mobilisée pour construire une habitation était de 1 800m². Les pratiques changent et la protection de l'activité agricole engagée par la LOA (1.1.2) passe également par une réduction de la surface mobilisée lors de la construction.

Ce sont des zones d'urbanisation futures destinées à du logement individuel, même si certaines activités économiques peuvent s'installer là. Des règles de stationnement sont ajoutées, pouvant entraîner un accroissement des surfaces imperméabilisées, suivant le traitement au sol. Le lotissement est ici choisi pour des raisons de cohérence globale, mais il permet également de proposer du logement individuel tout en limitant le phénomène de mitage du territoire. Il permet également de gérer plus facilement les lots, leur surface et leur construction.

D'après le rapport de présentation du POS, ces zones NA à vocation d'habitat occupent une surface de 20 hectares et permettraient la construction de 65 à 80 logements. Il s'agit donc de zones qui permettent facilement la construction sur des terres exploitées, pour peu qu'un projet d'ensemble soit prévu. Les dispositions de la LOA (1.1.2) sont ici visibles, mais la loi SRU n'était pas encore promulguée lorsque ces zones ont été réglementées et elles encouragent encore l'étalement urbain.

- Les zones réservées aux activités économiques (NAi)

La zone NAi a vocation à accueillir des activités économiques. C'est une zone de 7,3 hectares au POS située à l'entrée Sud-Est de la commune, dans le village de la Détourbe, aux abords de la RD502.

Figure 10 : Localisation de la zone NAi du POS

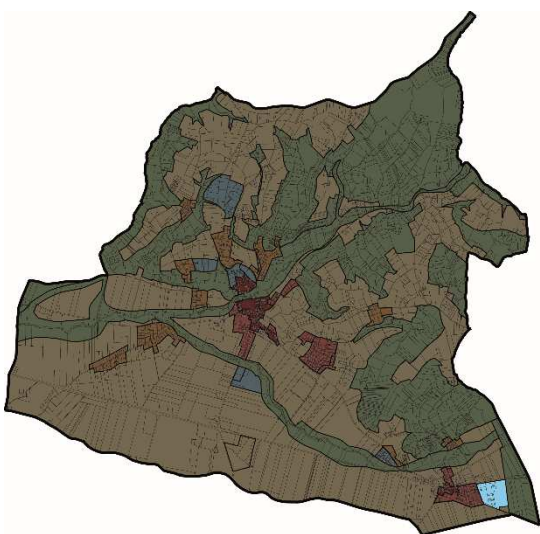
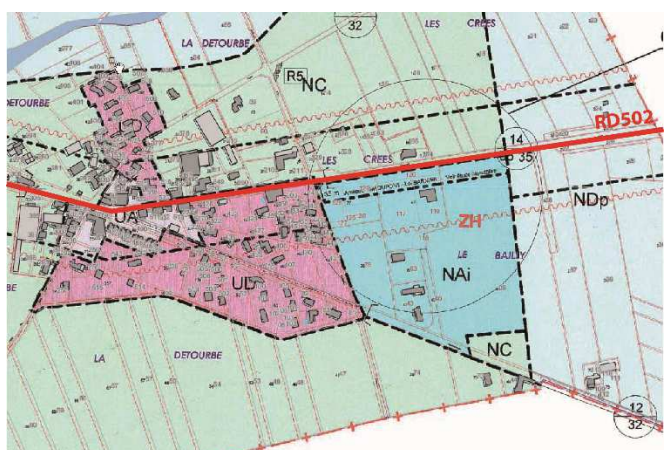


Figure 11 : Zoom sur la zone NAi du POS



Source : Rapport de présentation du POS de Moidieu-Détourbe de 1999

Son règlement a été modifié en 2010 par le bureau d'étude Interstice.

Suite à l'amendement Dupont, une zone d'inconstructibilité de 75m par rapport à l'axe de la RD502 a été mise en place, freinant considérablement l'essor de la zone. La modification de 2010 a donc établi un projet d'intégration urbaine qui, dans le cadre de la loi Barnier, a permis de réduire cette distance à 32 mètres sur la zone NAI.

Ici encore, des conditions limitent la constructibilité de la zone. Si ces conditions restent les mêmes que pour les zones NAa et NAb, le type de construction autorisé diffère :

- « *Les constructions et lotissements à usage d'activité, industriel, artisanal ou d'entrepôt y compris les installations soumises à déclaration et autorisation à l'exception des carrières.* » La destination principale de la zone est bien l'activité économique.
 - « *Les halls d'exposition et de vente liés directement aux installations implantées sur la zone.* »
 - « *Les constructions à usage d'habitation destinées strictement au logement des personnes dont la présence permanente est nécessaire pour assurer la direction ou la surveillance des établissements implantés dans la zone à condition :*
 - o *Qu'elles soient réalisées simultanément ou postérieurement à l'activité correspondante ; le permis de construire pourra être refusé si l'activité n'est pas déjà installée sur la zone*
 - o *Que leur surface ne dépasse pas 50% de la surface affectée à l'activité*
 - o *Que leur surface hors œuvre nette (SHON) ne dépasse pas 150m²* »
- A l'instar des zones Agricoles, il faut justifier de la nécessité de construire une habitation à proximité de l'activité.
- « *Les bureaux liés aux activités implantées dans la zone.* » Il peut être nécessaires à certaines activités d'avoir un bureau dissocié de l'activité elle-même, ou bien une entreprise peut se développer et avoir besoin de bureaux pour continuer son évolution.
 - « *Les surfaces commerciales ou les constructions à usage de commerce liées aux activités implantées dans la zone.* »

Ici, seul point commun avec les autres zones vues précédemment (NC, NAa et NAb), sont également autorisés les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics.

Il en va de même pour les réseaux : Les bâtiments doivent être desservis au titre de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme, mais qu'aucun accès direct à la RD502 ne sera autorisé ; Toute construction à usage d'habitation ou d'activités doit être raccordée au réseau public d'eau potable ; Toute construction doit être raccordée au réseau public d'assainissement. Enfin, les réseaux d'électricité et de téléphone seront enterrés systématiquement. Un volet spécifique aux eaux résiduaires industrielles est cependant ajouté. En effet, ces eaux doivent, si nécessaire, être pré-épurées avant d'être rejetées dans le réseau public d'assainissement.

Les activités économiques visées pouvant nécessiter de l'espace, et la zone étant suffisamment vaste, la surface minimale des lots est fixée à 1200m².

Aucun COS n'est fixé, excepté pour les bureaux qui se voient attribuer un COS de 0,60. Pour le reste, le règlement suffit à limiter la surface des constructions : les habitations ne doivent pas excéder 150m² de SHON, et l'emprise au sol maximum est fixée à 50%, sauf s'il s'agit d'un entrepôt ou si une

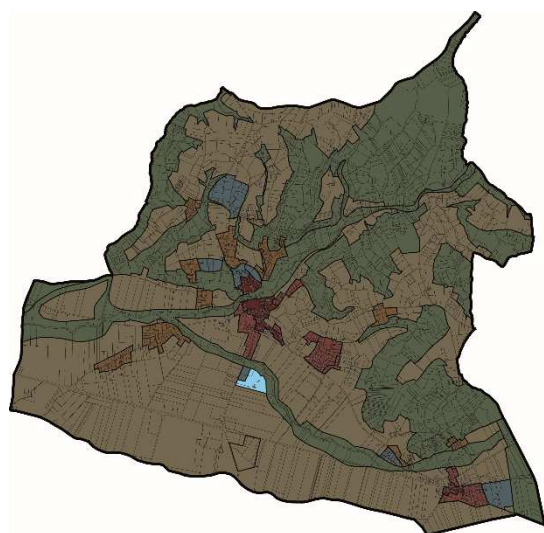
extension est réalisée et que des stationnements sont déjà prévus, alors l'emprise au sol est portée à 60%.

Ce sont des zones d'urbanisation futures destinées aux activités économiques, plutôt industrielles, artisanales et commerciales, même si certains logements peuvent être autorisés dans certains cas particuliers. Des règles de stationnement sont ajoutées, pouvant entraîner un accroissement des surfaces imperméabilisées, suivant le traitement au sol. A ce jour, peu d'activités sont implantées, laissant une grande partie de la zone aux agriculteurs qui continuent de cultiver ces terres.

- Les zones dédiées aux équipements sportifs ou de loisir (NAI)

La zone NAI a vocation à accueillir des équipements sportifs ou de loisir. Elle se situe à l'entrée Sud du centre-bourg, aux abords de la RD38.

Figure 12 : Localisation de la zone NAI au POS



Les constructions sont soumises aux mêmes conditions que dans le reste de la zone NA. Les types de construction autorisés diffèrent cependant :

« Les aires sportives et de loisirs, publiques ou privées et leurs équipements d'accompagnement. »

Mis à part les réseaux routiers, les aires de stationnement, les clôtures et la démolition, c'est tout ce que le règlement autorise en zone NAI. Ces autorisations sont orientées et doivent permettre à la commune de réaliser un projet dans ce secteur.

Il en va de même pour les réseaux : Les bâtiments doivent être desservis au titre de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme ; Toute construction à usage d'habitation ou d'activités doit être raccordée au réseau public d'eau potable ; Toute construction doit être raccordée au réseau public d'assainissement, et si ce n'est pas possible, alors un dispositif d'assainissement individuel est requis.

Cette zone NAI est aujourd'hui construite. Ce secteur est occupé par la salle polyvalente de la commune, installée à cet endroit car elle ne gêne pas le voisinage en cas d'événements et se trouve néanmoins au centre géographique du territoire communal.

Elle est accompagnée du nouveau terrain de football, déplacé ici car l'ancien est destiné à disparaître dans le cadre du projet de renouvellement du centre-village de Moidieu-Détourbe.

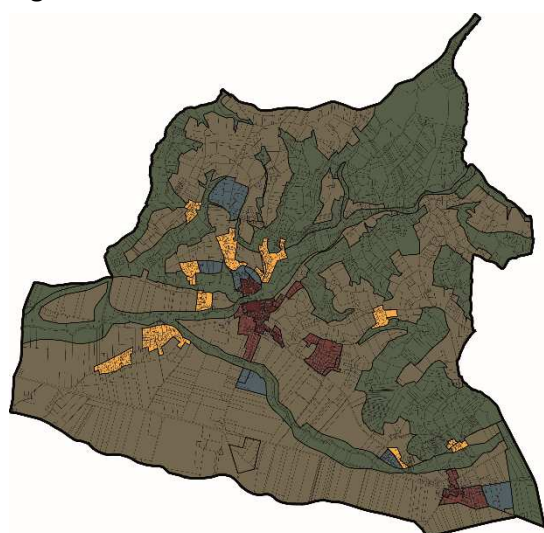
La commune a pour projet de relocaliser le local des services techniques à cet endroit, son emplacement actuel étant remis en question par le même projet. Le secteur n'est cependant plus cultivé depuis que la salle polyvalente et le stade de football y ont été construits.

Ce secteur vient donc occuper des espaces qui étaient agricoles jusqu'alors mais favorise un projet de renouvellement urbain porté par la mairie dans le centre-bourg. Il y a donc une certaine vertu dans cette démarche, malgré la consommation de quelques hectares agricoles. L'opération est pensée depuis bien longtemps et il y a dans ce projet un avant-goût de la loi SRU.

2.1.2.2.3. La zone d'urbanisation diffuse (NB)

Cette zone a pour but d'encadrer les secteurs où des constructions existent déjà, ainsi que certains équipements répondant partiellement aux besoins des habitants dont le renforcement n'est pas prévu. Certaines constructions nouvelles peuvent être autorisées sous certaines conditions. En effet, elles ne doivent pas imposer à la commune de réaliser de nouveaux équipements publics ou un surcroît important de dépenses de fonctionnement des services publics ; la commune doit pouvoir indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire les travaux seront exécutés.

Figure 13 : Carte des zones NB au POS



Dans le cas étudié, trois sous-secteurs sont mis en place pour réglementer les secteurs de mauvaise aptitude des sols, des zones d'aléa faibles de crue torrentielle et de glissement de terrain.

La zone NB autorise :

- « Les constructions à usage d'habitation. »
- « L'extension et l'aménagement des bâtiments existants. »
- « Les annexes à l'habitation limitées à 20m². »

Cette zone NB est problématique puisqu'elle permet l'édification immédiate d'habitations sur des terres généralement agricoles ou naturelles. Sur la commune de Moidieu-Détourbe, ces secteurs ont été largement construits depuis 1999, menant à la formation de hameaux à seul usage d'habitation.

Dans les zones NBrg (aléa faible de glissement de terrain) et NBrt (aléa faible de crue torrentielle), les constructions devront mettre en œuvre des dispositifs techniques permettant de limiter l'exposition de la construction aux risques.

Dans la zone NBa (secteur de mauvaise aptitude des sols), seuls l'aménagement et l'extension des constructions existantes sont autorisés, et ce dans le respect d'une enveloppe maximale de 250m² de SHON, y compris l'existant. Les annexes à l'habitation sont également autorisées et limitées à 40m².

Enfin, les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics sont autorisés dans ces secteurs.

Un élément qui peut bloquer les permis de construire est le raccordement aux réseaux. En effet, les bâtiments doivent être desservis au titre de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme. De plus, les habitations doivent être raccordées au réseau public d'eau potable. Dans la mesure du possible, les réseaux d'électricité et de téléphone seront enterrés afin de préserver la qualité paysagère et de limiter les déboisements nécessaires au passage de ces réseaux.

La surface minimale de constructibilité des lots est fixée à 1200m², ciblant ainsi un habitat individuel diffus. En effet, les lotissements sont explicitement prohibés par le règlement de la zone NB.

La zone NB de Moidieu-Détourbe permet donc la construction d'habitations dans des espaces agricoles ou naturels de la commune. Leur rôle premier était de permettre à des habitations déjà existantes au sein des espaces naturels, agricoles ou forestiers de pouvoir se développer, et de limiter le mitage du territoire. Mais la pratique montre que c'est l'effet inverse qui s'est produit, les zones NB ayant largement favorisé le mitage du territoire de Moidieu-Détourbe.

Depuis Janvier 2015, le POS est en révision valant élaboration du PLU. C'est l'agence Interstice qui a été choisie par les élus municipaux pour les accompagner dans cette démarche. Ainsi, un certain nombre de surfaces qui sont constructibles au POS devraient disparaître. Le PLU est un document de planification à court terme dont la durée de vie n'excédera pas les 10 ans. Il devra donc proposer des objectifs de construction et de population clairs, et calibrer la taille de ses zones constructibles en conséquence. Les zones agricoles ne seront plus concernées que par un seul régime, celui de la zone A, explicité dans l'exemple suivant.

2.2. Andancette : un exemple de transition vers la loi ALUR et LAAAF

2.2.1. Présentation générale

2.2.1.1. Situation actuelle

Andancette est une commune rurale de 598 hectares pour 1 306 habitants, située dans le département de la Drôme, dans la vallée du Rhône. Elle se situe au Sud de l'agglomération Viennoise et de Lyon, à la frontière entre les départements de la Drôme et de l'Ardèche.

Figure 14 : Carte de Situation de la commune d'Andancette



Source : Google maps

La commune est stratégiquement localisée puisqu'elle est à proximité de l'A7, de la RN7 et de la RN86. De plus, elle accueille un pont permettant de traverser le Rhône. Les autres ponts se situent au Sud à Saint-Vallier, à 7 Km, et au Nord à Sablons, à 10 Km. Cette infrastructure et les dispositifs qui l'ont précédée (un pont romain, un bac à traile, puis le pont actuel construit au XIXème siècle) ont permis à la commune de se développer au même rythme que sa jumelle Ardéchoise : Andance. Aujourd'hui, un lien fort unit les deux communes : commerces, associations, regroupements scolaires, stade, marché,... Ce pont est cependant difficilement empruntable pour les piétons et les cycles.

La commune est fortement marquée par de grands axes de communication formant d'importantes coupures au milieu des espaces naturels ou agricoles. Il s'agit notamment de la RN7, marquant la frontière Est avec les communes d'Albon et de Beausemblant, et de la voie ferrée, qui traverse le territoire suivant un axe Nord-Sud. Il est à noter que les hameaux bâtis le long de la RN7 trouvent des correspondances de l'autre côté de la route, dans les communes voisines. En effet, les communes d'Albon et de Beausemblant ont toute deux des hameaux localisés en face des hameaux du Creux de la Thine et de Bancel.

La commune fait partie de la Communauté de Communes Portes de DromArdèche (CCPDA) ainsi que du SCoT des Rives du Rhône (2.2.1.2.3). Sa proximité avec plusieurs bassins d'emploi induit des phénomènes de navettes domicile-travail très importants. Les gens vont principalement travailler dans les bassins d'emploi de Vienne, de Valence et de Lyon.

La commune s'est d'abord développée grâce au commerce fluvial qui existait sur le Rhône. Puis l'agriculture s'est développée. C'est l'industrie qui va permettre à Andancette de se développer

fortement au cours du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle. Le déclin de l'activité industrielle dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle va faire perdre à Andancette un certain dynamisme économique et démographique. Ce passé industriel a laissé des marques encore très présentes sur le territoire.

Andancette est, aujourd'hui encore, une commune très agricole, notamment grâce au faible dénivelé du territoire : entre 129 mètres et 168 mètres d'altitude. L'activité agricole est principalement orientée vers les grandes cultures (céréales, oléagineux,...) et vers les vergers. Andancette a cependant la particularité de n'héberger qu'un seul siège d'exploitation, la majorité des terres étant exploitées par des agriculteurs extérieurs à la commune. En 1988, la commune en comptait 24.

La commune accueille également d'autres activités moins propres pour l'environnement. En effet, la commune possède une petite zone industrielle ainsi qu'une carrière, résidus de son passé industriel.

Figure 15 : Localisation des principaux sites d'Andancette



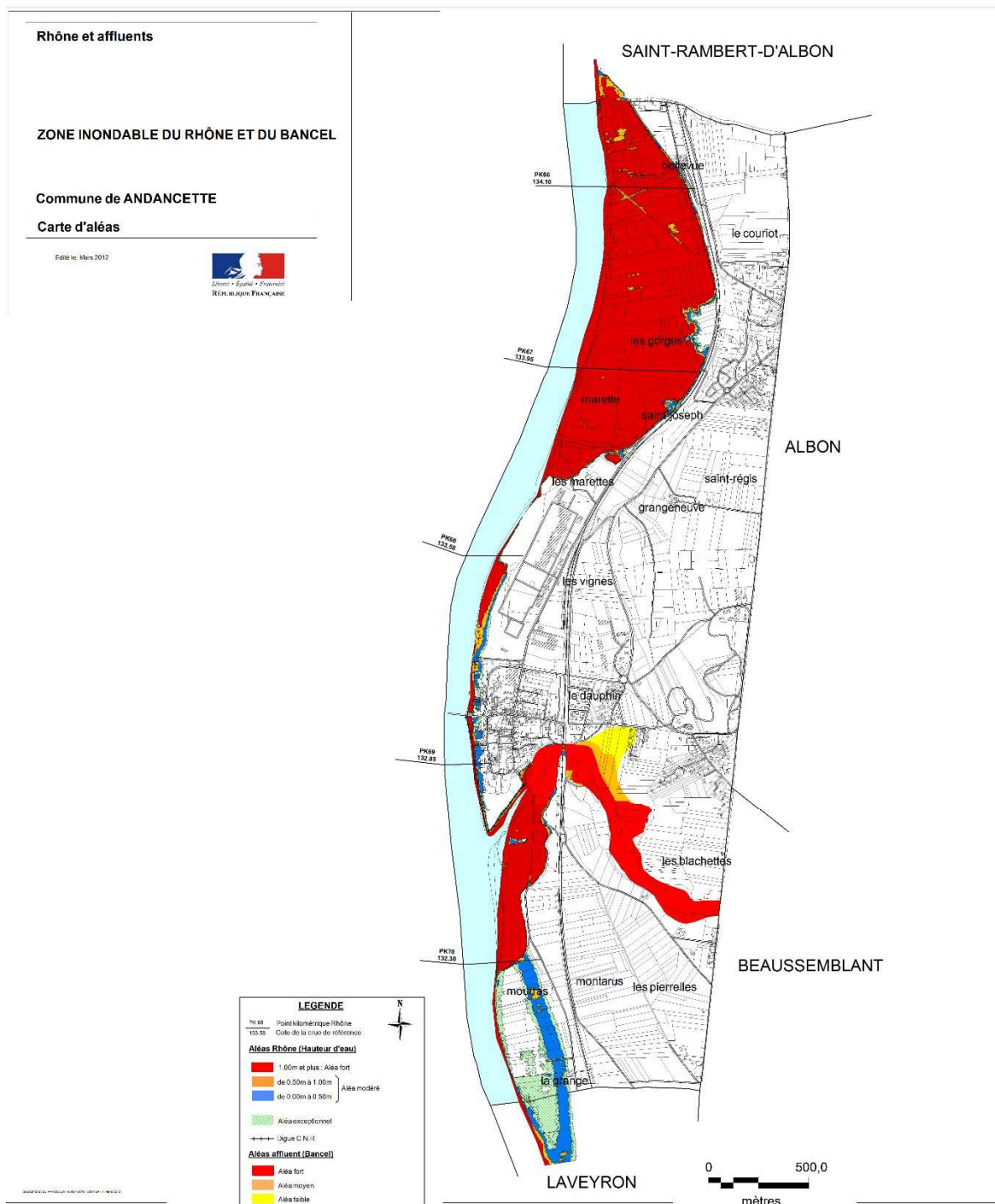
Source : Bing Aerial

Trois entités urbaines rassemblent la quasi-totalité des habitants de la commune, l'habitat étant très peu diffus sur le territoire. Ces trois entités sont donc :

- Le village, qui s'est développé à proximité de la confluence entre le Bancel et le Rhône.
- Le hameau le Creux de la Thine, au Nord de la commune, le long de la RN7.
- Le hameau le Bancel, au Sud-Est de la commune, le long de la RN7

La commune d'Andancette est soumise à des aléas d'inondation important, notamment liés au Rhône.

Figure 16 : Carte des zones inondables sur la commune d'Andancette



2.2.1.2. Le document d'urbanisme

2.2.1.2.1. Le Bilan du POS

Le POS d'Andancette est un document extrêmement récent puisqu'il a été approuvé en 2000, juste avant que la loi SRU n'instaure les PLU. Il a fait l'objet de 3 modifications en 2001, 2003 et 2006.

Ce document d'urbanisme se veut précis avec une multitude de secteurs et de sous-secteurs. Il est cependant plutôt permissif :

En 2000, le zonage du POS permettait l'accueil d'environ 180 à 225 logements sur une surface de 24,6 ha, dont :

- Entre 40 et 60 en zone UA (le centre) et UC (les zones équipées à vocation résidentielle)
- Entre 120 et 140 en zone NAa (zone d'urbanisation future)
- Entre 10 et 15 en zone NB (zone insuffisamment équipée d'habitat diffus)
- 10 en zone NC (zone Agricole)

Figure 17 : Plan de zonage du POS d'Andancette

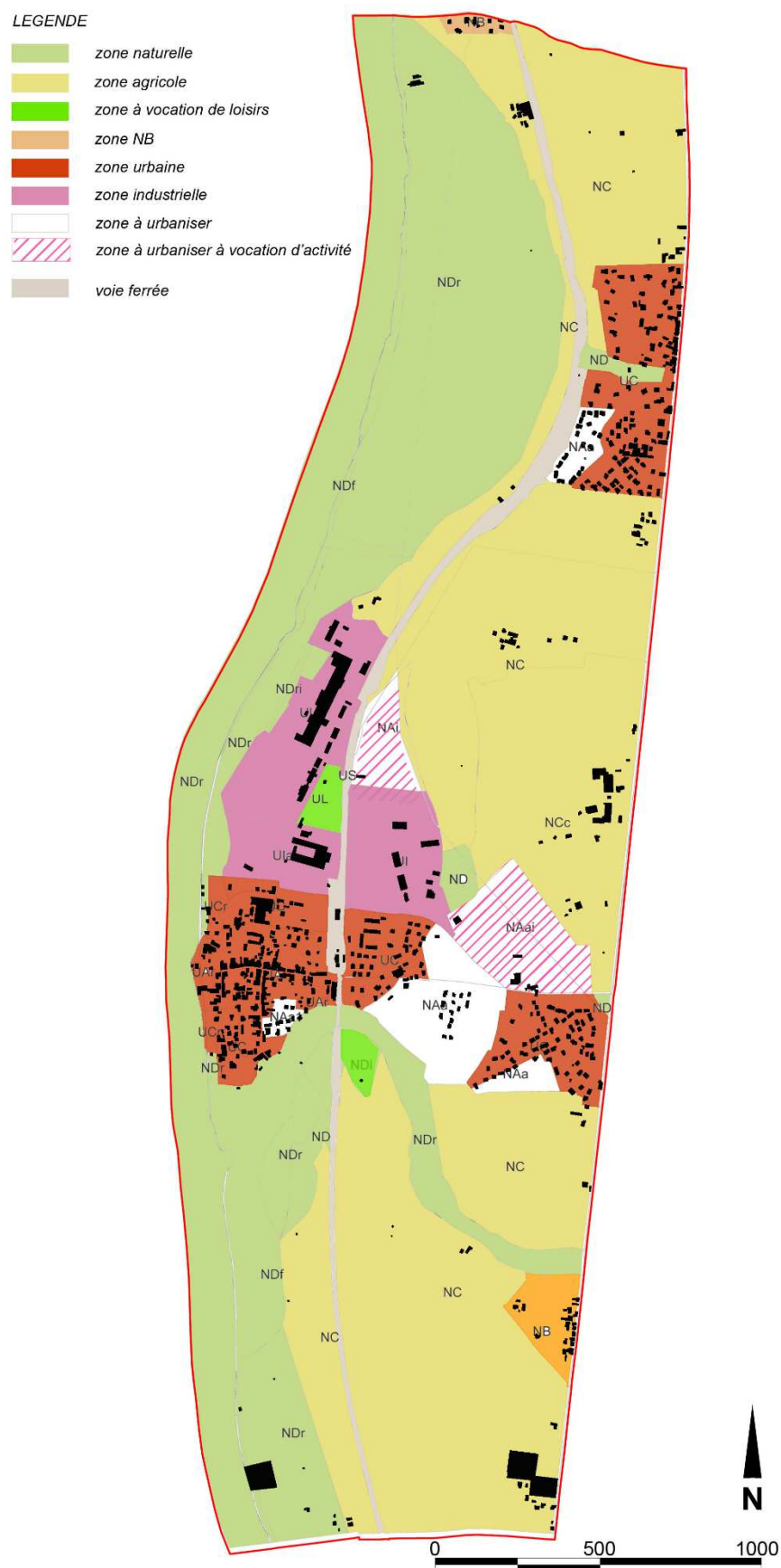


Tableau 3 : Superficies des zones du POS révisé en 2000

Zones	Superficie en ha	Estimation des capacités d'accueil d'habitat	
		En hectare	En logements
Zones urbaines résidentielles	114,6		
UA	13,5	2	10 – 20
UC	34,5	5,7	30 – 40
NB	6,5	3	10 – 15
UI, UIa	33,5		
UL	2		
Us	15,5		
Zones à urbaniser	35,9		
NAa, NAa1	18,2	14	120 – 140
NAi, NAai	18		
Zones naturelles			
NC	206		
NCc	41,2		
ND	208,2		
Total		24,7	180 – 225

Source : Rapport de présentation du POS d'Andancette de 2000

Le conseil municipal de la commune d'Andancette a prescrit le 22 Juillet 2010 la révision du document d'urbanisme, valant élaboration d'un PLU. Après une phase de diagnostic et suite à l'approbation du SCoT des Rives du Rhône et à la promulgation des lois issues du Grenelle de l'environnement, le conseil a complété sa délibération initiale le 11 Juillet 2012.

2.2.1.2.2. Une élaboration de PLU retardée suite aux lois de 2014

L'élaboration du PLU a été menée par l'Atelier EO et a été jugée exemplaire par les personnes publiques associées (PPA).

Ainsi, le projet politique, incarné par le PADD, a été débattu par le conseil municipal le 1^{er} Février 2013 et arrêté le 17 Juillet la même année.

L'enquête publique a été organisée en Janvier 2014 et le commissaire enquêteur a rendu son rapport en mars de la même année.

Des modifications ont été apportées au projet de PLU en vue de l'approbation par le conseil municipal, notamment en regard de la réunion avec les PPA du 4 Mars 2014.

Le 26 Mars 2014, la loi ALUR est promulguée, redéfinissant les principes de construction en zones agricoles et naturelles, supprimant les COS, et modifiant les intitulés de certains articles du code de l'urbanisme (1.2.3.1).

Sur conseils de l'Etat, la commune a dû intégrer, avant l'approbation définitive du PLU, les nouvelles dispositions de la loi ALUR et de la loi LAAAF, promulguée entre temps.

Ces modifications n'ont aucun impact sur le PADD ou sur les projets de la commune. « Les modifications apportées sont les suivantes :

- *Suppression des secteurs Ah :*

15 secteurs d'accueil de taille et de capacité limitée « Ah » avaient été définis par le projet de PLU pour permettre la gestion du bâti dans la zone agricole. Ces secteurs ne disposent pas des réseaux publics (en particulier l'assainissement collectif). Ils correspondaient soit à des constructions isolées (et leurs annexes), soit à des groupes de constructions. Un règlement encadrerait les possibilités d'extensions de l'habitat.

Avec la loi ALUR, ne permettant qu'à titre exceptionnel la délimitation de STECAL, et LAAAF permettant de gérer l'habitat isolé, les zones Ah disparaissent.

Les règles des zones « Ah » du PLU arrêté en 2013, seront reconduites : extension autorisée jusqu'à 33% de la surface de plancher existante et dans la limite de 250m² de la surface de plancher total après travaux (existant + extension).

Est introduit une surface minimale de la construction avant travaux, afin d'éviter que des annexes à l'habitation ou de très petits édifices puissent s'agrandir au risque de se transformer en nouvelle habitation.

- *Changement de destination d'une construction :*

Au lieu-dit Marettes Sud, une activité de gîte rural « La Pipangaille » a été développée à proximité de la ViaRhôna. Sur ce même terrain, une grange semi-ouverte est repérée par le PLU comme pouvant changer de destination. Situé à l'intérieur de la propriété, le bâtiment ne présente aucun intérêt agricole.

- *Suppression des secteurs « Neq » :*

5 zones « Neq » (secteurs d'équipements et de loisirs) ont été définies dans le projet de PLU.

Elles correspondent à différents équipements communaux ou projets d'équipement :

- Le stade avec les terrains de tennis (terrains communaux) à proximité de la friche industrielle,*
- Un vaste terrain vierge permettant de déplacer si besoin les équipements du stade (dans le cadre de la restructuration de la friche industrielle),*
- Le plan d'eau avec commodités (buvette, toilettes),*
- L'ancienne station d'épuration (désaffectée),*
- La nouvelle station d'épuration*

Ces zones « Neq » sont considérées comme des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) » au sens de la loi ALUR. Dans les PLU, ces secteurs doivent être désormais délimités de façon exceptionnelle et soumis à l'avis de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers).

Compte tenu de la définition de la zone A et N et des possibilités de construction offertes par le code de l'urbanisme, il n'est pas nécessaire de créer des « STECAL » sur ces sites.

En effet, le code autorise « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

Tous ces secteurs seront reclassés en zone N. Le PADD ne sera pas modifié. Le projet de relocation du stade « en ricochet » de la réhabilitation de la friche industrielle, pourra alors se réaliser, si besoin, par voie de « déclaration de projet ». De plus, une vocation unique d'équipements publics sur des terrains privés était contestable sans emplacement réservé, bien qu'aucune observation n'ait été faite lors de l'enquête publique.

- *Suppression des COS en zone Ub et Uc :*

L'article n°157 de la loi ALUR modifie l'article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme. Il supprime la possibilité d'utiliser un COS dans les PLU. Cette mesure d'application immédiate vise, par la promotion de la densification du tissu urbain, à lutter contre l'étalement urbain et à limiter la consommation d'espaces agro-naturels.

Le projet de PLU arrêté puis modifié en vue de l'approbation, prévoyait des coefficients d'occupation des sols dans les zones Ub et Uc (article 14) qui seront supprimés dans la nouvelle version du PLU. Les Coefficients d'emprise au sol (CES) fixés en 2014 permettent d'encadrer la densité.

- *Accentuation de la lutte contre la consommation d'espace :*

La loi ALUR impose :

- *Une analyse de la consommation d'espace sur les 10 dernières années et définition d'objectifs chiffrés dans le PADD*
- *Une analyse des possibilités de densification et de mutation des secteurs bâtis et des moyens de limiter la consommation d'espace*

Finalisée en mars 2014 suite à une analyse environnementale de l'urbanisme (AEU), l'analyse du gisement foncier et de la consommation d'espace contenue dans le rapport de présentation est suffisamment récente pour satisfaire aux exigences de la loi ALUR.

- *Modification des intitulés :*

La codification de la loi ALUR a profondément modifié la rédaction de l'article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme et les numéros des articles de référence.

L'article L.13-1-5-7° devient l'article L.123-1-5- III-2°.

- *Mise à jour des servitudes d'utilité publique (MAJ effectuée par arrêté du Maire en date du 13 janvier 2015)*

La liste et le plan des servitudes ont été actualisés. Le périmètre de la servitude du Monument Historique situé à Andance en Ardèche n’y figurait pas. »⁹²

Les zones Ah sont purement et simplement supprimées et sont remplacées par des zones Agricoles. Le règlement de la zone Agricole a donc subi quelques modifications afin d’assurer la transition entre les zones Ah et A, mais aussi afin d’être mises en compatibilité avec la LAAAF (1.2.3.2).

Les secteurs Neq sont également supprimés et remplacés par des zones Naturelles, le code de l’urbanisme autorisant les équipements publics dans les zones Naturelles ou Agricoles.

⁹² Commune d’Andancette. *Note explicative des modifications apportées au projet de PLU élaboré en 2014.* Mars 2015.

Andancette

PLAN LOCAL D'URBANISME

Plan de zonage général

Plan n°1/2

Ech.: 1/5000

Juillet 2013

Le commune est soumise aux risques d'inondations, en référence au plan n°3/3 "Conservatisme au titre des risques naturels (article R173-11 du Code de l'urbanisme)"

0 250 500

0

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

2.2.1.2.3. Le SCoT des Rives du Rhône

La commune d'Andancette est intégrée au périmètre du SCoT des Rives du Rhône arrêté le 14 Décembre 2010 et approuvé le 30 Mars 2012.

Le SCoT est initié par les élus en vue de renforcer la cohérence et l'efficacité de leurs politiques autour d'orientations stratégiques :

- Il établit les grandes options qui présideront à l'aménagement ainsi qu'au développement de ce territoire pour les 20 ans à venir.
- Il détermine des objectifs et des prescriptions dans l'ensemble des domaines impactant, au quotidien, l'organisation et le fonctionnement du territoire : l'habitat, les déplacements, l'environnement, l'économie, les commerces,...

Le PLU d'Andancette a donc été élaboré de sorte qu'il soit compatible avec le SCoT des Rives du Rhône.

Le SCoT distingue deux niveaux de polarité qui définissent des objectifs démographiques différents :

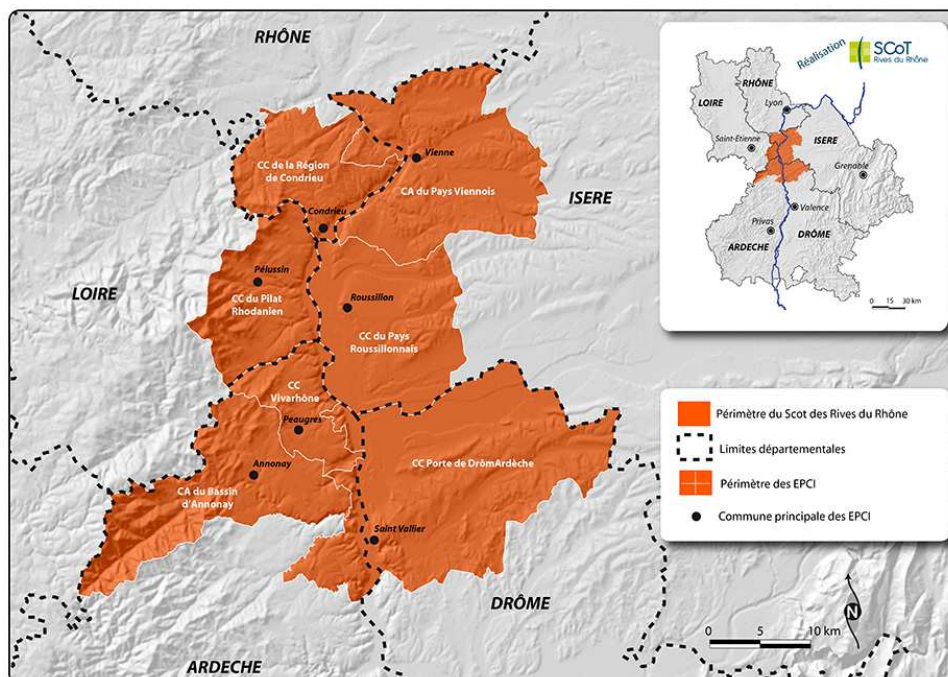
- La Ville
- Le Bourg-centre

Andancette est identifié comme un bourg-centre.

Les bourgs-centres structurent des petits bassins de vie de proximité et concentrent des fonctions plus locales en complémentarité des villes et agglomérations (services et commerces). Il s'agit d'Ampuis, d'Andance-Andancette, Chavanay, Jardin, Maclas, Saint-Sorlin-en-Valloire et Saint-Pierre-de-Bœuf. Les autres communes sont des villages qui ont également vocation à accueillir des équipements économiques et commerciaux de proximité. L'objectif maximal de construction pour les bourgs-centres et les villages est fixé à 5,5 logements par an et pour 1 000 habitants.

Le SCoT des rives du Rhône appartient à l'inter-SCoT de la métropole Lyonnaise, un groupement de 10 SCoT dont l'objectif est de mieux reconnaître et aménager, de façon durable, l'aire métropolitaine Lyonnaise.

Figure 20 : Carte du territoire du SCoT des Rives du Rhône

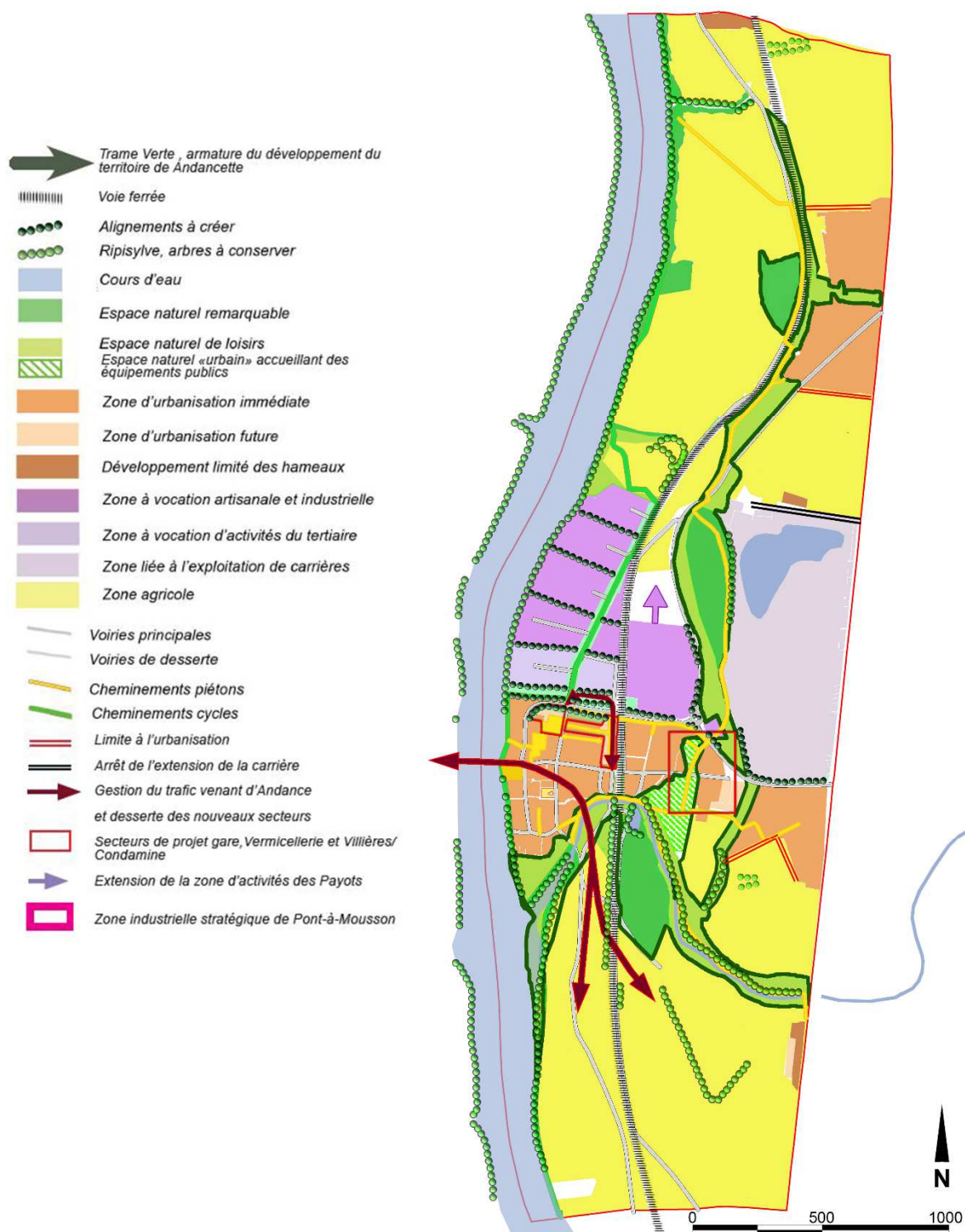


2.2.2. Les dispositions du PLU modifié

2.2.2.1. Les objectifs du PLU

L'objectif principal du PADD est d'organiser le développement communal autour d'une trame paysagère déjà existante. Il s'agit d'une coulée verte et d'un cheminement piéton reliant les espaces agricoles et naturels mais aussi les pôles habités suivant un axe Nord – Sud.

Figure 21 : Schéma général des objectifs du PADD du PLU d'Andancette



Source : PADD du PLU d'Andancette

3 Orientations sont données par le PADD :

- Relier les espaces et les habitants
- Reconquérir les franges et les friches
- Préserver l'environnement, les entités naturelles et agricoles

Ces objectifs de PADD n'ont pas été modifiés par la modification apportée en 2015. Ils sont cependant représentatifs de la façon de pratiquer l'urbanisme après les lois de Grenelle et la loi MAP. En effet, la dimension environnementale et la protection de l'activité agricole sont au cœur du projet politique du PLU d'Andancette.

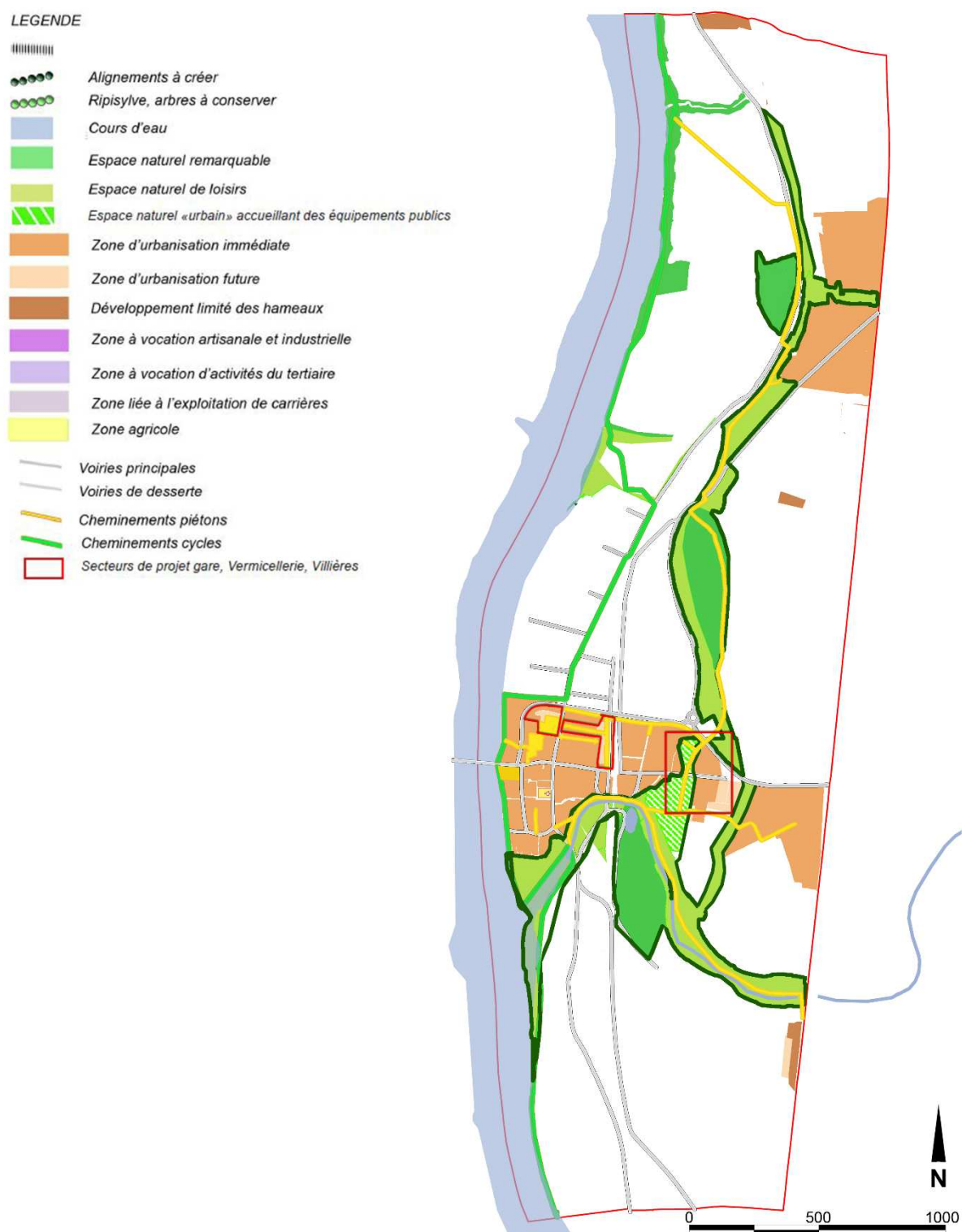
2.2.2.2. Relier les espaces et les habitants

Le PLU doit permettre aux nouveaux habitants de venir s'installer sur la commune. Un objectif de 85 nouveaux logements en 12 ans est fixé, hors renouvellement urbain. Il est donc nécessaire d'optimiser les tissus urbains existants, notamment dans le bourg, en encourageant le remplissage des dents creuses. Ce renforcement du Bourg peut se faire par l'intermédiaire d'orientations d'aménagement encourageant les opérations d'ensemble sur les sites repérés. Enfin, la réhabilitation du bâti en centre-bourg peut être encouragée si les difficultés de stationnement sont réduites.

Les déplacements étant malaisés sur la commune dès lors que l'on est piéton ou cycle, le PADD propose de développer une offre de déplacements alternatifs à la voiture. Il s'agit alors de mettre en œuvre des cheminements piétons continus, des pistes cyclables entre les hameaux, ou encore de développer l'offre de covoiturage, notamment à proximité de pôles de déplacement.

Enfin, les équipements peuvent être regroupés dans le bourg afin d'affirmer sa centralité. La trame verte peut également être ponctuée d'équipements publics.

Figure 22 : Relier les espaces et les habitants



Source : PADD du PLU d'Andancette

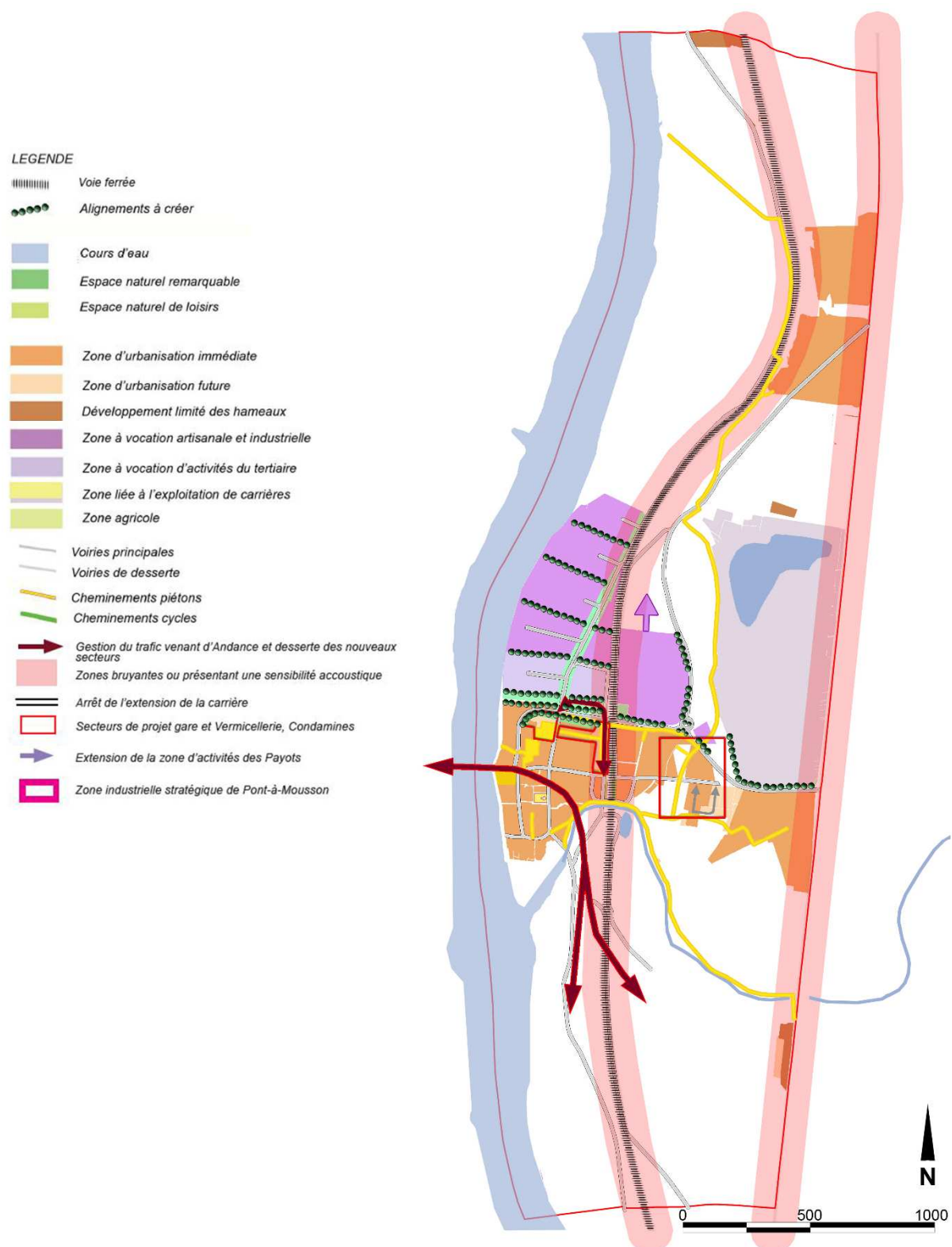
2.2.2.2.1. Reconquérir les franges et les friches

Les activités artisanales et industrielles sont déjà présentes sur la commune. Il peut donc être intéressant pour la commune de les développer. L'enjeu est également l'articulation de ces activités avec les habitations proches. De plus, comme des zones existent déjà, il suffirait alors de les remplir ou de les étendre, en faisant toutefois attention à leur intégration paysagère.

La carrière pose également quelque questions, notamment sur sa reconversion une fois l'exploitation terminée. La commune ne souhaite pas étendre le périmètre d'exploitation de la carrière. Une idée pourrait être d'exploiter le trou d'eau existant pour en faire une base de loisirs.

Le Bourg nécessiterait également quelque intervention. En premier lieu, il faut gérer l'engorgement généré par la traversée du pont. Enfin, des dents creuses existent dans le bourg qu'il faudrait remplir.

Figure 23 : Reconquérir les franges et les friches



Source : PADD du PLU d'Andancette

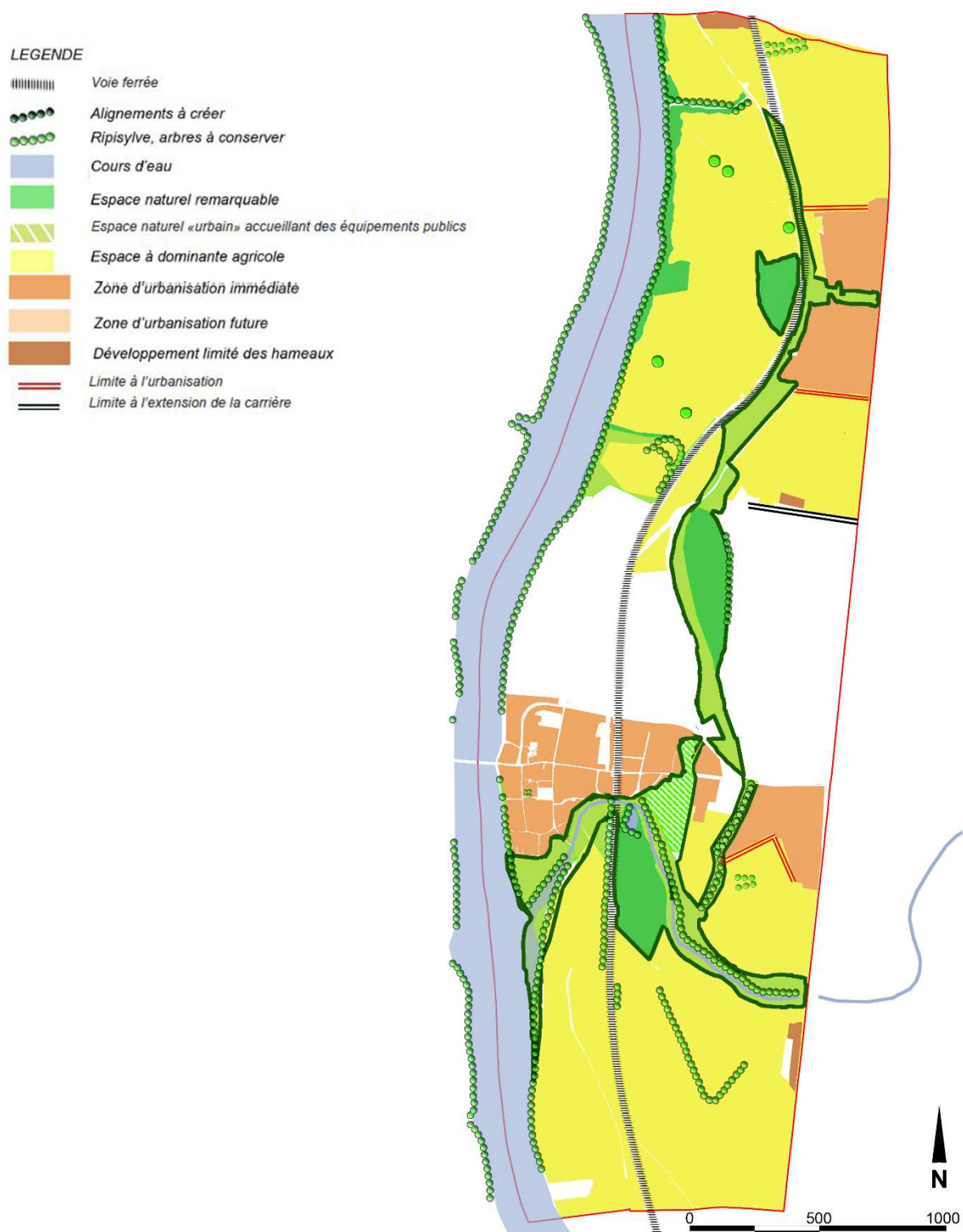
2.2.2.2.2. Préserver l'environnement, les entités naturelles et agricoles

La protection de ces entités passe avant tout par la préservation des activités qui entretiennent ces paysages. La protection de l'agriculture passe par la protection des grandes entités, la lutte contre le mitage, limiter l'étalement urbain du Creux de la Thine, et éviter l'agrandissement de la carrière. Les espaces boisés sont également concernés, notamment par la redéfinition des boisements protégés sur des secteurs à enjeux.

Les espaces naturels doivent être maintenus. Ainsi, les espaces recensés comme importants doivent-ils être protégés. A cela il faut ajouter les haies et arbres intéressants sur le plan paysager et écologique, de même que la ripisylve.

L'urbanisme enfin doit économiser au maximum les terres agricoles et naturelles et se tourner vers des formes moins consommatrices. Ainsi, les formes urbaines denses sont-elles encouragées. Il en va de même pour les ressources naturelles : les matériaux renouvelables, la récupération des eaux de pluie et les bâtiments économes en énergie sont souhaités.

Figure 24 : Préserver l'environnement, les entités naturelles et agricoles



Source : PADD du PLU d'Andancette

2.2.2.3. Le règlement

Le règlement du PLU d'Andancette réglemente les droits des sols sur la commune grâce aux deux documents qui le composent : un document graphique présentant un zonage sur la totalité du territoire communal, et un document écrit qui précise les règles en fonction des zones. Sur la commune, le PLU distingue 12 types de zones :

- La zone UA, qui correspond aux espaces urbains anciens et denses du Bourg et du Creux de la Thine
- La zone UB, qui correspond aux espaces urbains plus récents
- La zone UC, qui correspond aux zones urbaines dédiées aux logements collectifs
- La zone UH, qui correspond aux espaces urbains des hameaux ayant un sous-secteur UHa spécifique au hameau de Bancel
- La zone UM, qui correspond aux espaces urbains dédiés à une mixité habitat / activités au Creux de la Thine
- La zone UI, qui correspond aux espaces à vocation économique de Pont-à-Mousson
- La zone Ule, qui correspond aux espaces à vocation d'activités non nuisantes de Pont-à-Mousson et des Payots
- La zone AU, qui correspond aux zones à urbaniser
- La zone A, qui correspond aux espaces agricoles
- La zone N, qui correspond aux secteurs naturels et forestiers
- La zone Np, qui correspond aux secteurs présentant des caractères écologiques particuliers
- La zone Nc, qui correspond au secteur de la carrière

Dans notre cas, seules les zones non urbanisées nous intéressent, pour peu qu'il y ait une activité agricole. Ainsi, seules les zones A et AU nous intéresseront.

Le grand nombre de zones permet de gérer plus finement le territoire en ayant une palette d'outils divers adaptable à chaque situation. Cependant, cela induit un règlement plus lourd et moins simple, ce qui n'est pas forcément bénéfique pour le pétitionnaire.

2.2.2.3.1. Les zones à Urbaniser : AU

Les zones à urbaniser sont délimitées sur des secteurs actuellement non occupés, parfois intégrés dans un tissu urbanisé. Ces zones ont été créées par la loi SRU afin d'identifier clairement les options de développement des communes dans leur document d'urbanisme. Aujourd'hui, l'utilisation de telles zones devient délicate avec le blocage amené par la loi ALUR.

Sur la commune d'Andancette, il y a trois sous-secteurs de zone à Urbaniser, chacun correspondant à un projet spécifique :

- La zone AU1 correspondant à un projet de construction d'un quartier d'habitation sur l'ancien site de la Gare
- La zone AUb correspondant à un projet de construction d'un nouveau quartier d'habitation, dit secteur des Villières

Figure 25 : Zones AU au
PLU d'Andancette



- La zone AU2 correspondant à un secteur d'extension de la zone d'activités des Payots

Deux de ces secteurs sont concernés par une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) précisant les modalités de construction, à savoir les zones AU1 et AUb. Les zones AU1 et AUb sont principalement à vocation d'habitat, même si le secteur AU1 permet à certaines activités de s'y installer. Elles interdisent cependant les bâtiments à usage agricole.

La zone AU2 a une vocation d'activités, mais elle est plutôt orientée vers l'artisanat et l'industrie. Elle exclut également les activités agricoles.

Le règlement de la zone AU1 impose d'urbaniser le secteur suivant l'OAP correspondante. Il s'agit donc d'un projet d'ensemble permettant une certaine cohérence. De plus, aucune contrainte n'empêche la construction immédiate sur ce secteur. C'est un tènement qui appartient à la Mairie qui souhaite l'aménager.

Les secteurs AUb et AU2 sont urbanisables suivant conditions. Le premier ne requiert que la réalisation de la voirie permettant de desservir les lots, suivant l'OAP correspondant au secteur des Villières. Le second en revanche nécessitera une modification ou une révision du PLU pour le rendre constructible. En attendant son ouverture, les zones industrielles et artisanales déjà existantes peuvent encore accueillir des entreprises, et le

secteur AU2 reste vierge de toute construction.

Les zones AU du PLU d'Andancette ont plusieurs vocations. La zone AU1 est le support d'un projet communal qui devrait permettre d'apporter du dynamisme dans le centre-village. Il s'agit ici de construire des logements et des espaces publics sur l'ancien site de la gare. L'opération s'inscrit dans une démarche de densification du bourg et de renouvellement urbain d'une friche, des valeurs largement encouragée par la loi SRU (1.1.3) et, plus récemment, reprises par la loi ALUR (1.2.3.1).

Plus à l'Est, entre le centre-bourg et le hameau de Ravicole, la zone AUb est plutôt destinée à l'expansion des zones urbanisées. A terme, le hameau de Ravicole pourrait être rattaché au centre-bourg par une continuité urbaine seulement interrompue par la trame verte Nord-Sud.

Enfin, il n'est pas encore question de bâtir dans la zone AU2, les autres zones dédiées aux activités artisanales ou industrielles n'étant pas encore saturées. Dans un objectif d'optimisation, cette zone ne devrait être ouverte qu'en cas de nécessité, son zonage dans le PLU servant plutôt de planification à long terme, et afin de prévenir les exploitants que cette zone est vouée à être construite.

2.2.2.3.2. La zone Agricole : A

Dans ces zones A, l'activité Agricole est prédominante. Elle limite fortement les possibilités de construction dans ces secteurs.

Figure 26 : Zones A au PLU d'Andancette



Dans le cas de la commune d'Andancette, le règlement a été mis à jour suivant les normes des lois ALUR et LAAAF (1.2.3.2). Ainsi, les zones Ah ont été supprimées et incluses aux secteurs agricoles, permettant tout de même aux constructions déjà existantes de s'y développer.

Sont interdits en zone agricole :

- Les constructions nouvelles non-nécessaires ou non liées directement à une exploitation agricole
- Tout changement de destination des bâtiments à usage agricole non identifiés sur le règlement graphique (zonage)

L'exploitation agricole est ici définie comme, une entité économique et technique d'une surface au moins égale à la moitié de la surface minimum d'installation sur laquelle est exercée une activité agricole au sens de l'article L.311-1⁹³ du Code Rural et de la Pêche Maritime.

Le règlement autorise alors quelque constructions, mais sous réserve de ne pas générer de nuisances incompatibles avec les exigences du milieu agricole ; de ne pas porter atteinte aux milieux naturels ; de leur bonne intégration dans le site et dans le paysage ; que la capacité des réseaux soit suffisante au regard du projet.

Si ces conditions sont remplies, alors le règlement autorise :

- « Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, sous réserve des restrictions mentionnées ci-après. » Ici encore, la définition de l'exploitation agricole correspond à celle de l'article L.311-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime. La nécessité à l'activité agricole et sa jurisprudence ont déjà été évoqués dans le cadre de la zone NC du POS de Moidieu-Détourbe.
- « Les construction et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics. »
- « L'adaptation et la réfection de toutes les constructions. » Cette règle ne permet toutefois pas le changement de destination. Il s'agit seulement de travaux effectués sur un bâti afin d'améliorer son esthétique ou de l'équiper autrement, sans toutefois changer son usage.
- « L'extension des constructions existantes à usage d'habitation à condition de ne pas concerner les annexes et :
 - Que l'emprise au sol soit de 60 m² minimum à la date d'approbation du PLU
 - Ou que l'emprise au sol soit de 40 m² minimum à la date d'approbation du PLU et que leur surface de plancher soit de 80 m² minimum

Cette extension est limitée à 33% maximum de la surface de plancher existante à la date d'approbation du PLU, dans la limite maximum de 250 m² de surface de plancher totale après travaux (existant + extension)

- La réhabilitation de bâtis non aménagés, accolés à l'habitation (de type grange ouverte), à condition de ne pas concerner de bâtiments à ossature légère, à armature

⁹³ Voir l'article L.311-1 du Code de l'Urbanisme en vigueur depuis le 15 Octobre 2014

métallique ou d'élevage industriel. Ces bâtiments peuvent être aménagés dans la totalité de l'enveloppe existante. Si la surface de plancher total après travaux est inférieure à 250 m², une extension dans la limite de 33% maximum de la surface de plancher des constructions existantes et dans la limite de 250 m² de surface de plancher reste possible. »

Cette section du règlement de la zone agricole d'Andancette a été ajoutée suite à la « modification loi ALUR ». Elle permet l'évolution du bâti existant dans la zone agricole (1.2.3.2) tout en supprimant les pastilles (1.2.3.1). La rédaction peut cependant sembler complexe à première vue, c'est pourquoi des illustrations sont parfois ajoutées pour faciliter la compréhension.

- « *Le changement de destination vers l'habitat d'une construction située au lieu-dit « Marettes Sud » repérée sur le plan de zonage. Le bâtiment peut être aménagé dans la totalité et la limite de l'enveloppe existante.* » Dans ce cas, le bâtiment a été repéré pour changer de destination (cf loi ALUR) mais il ne pourra pas faire l'objet d'une extension.
- « *Les affouillements et exhaussement de sol sont admis s'ils sont nécessaires à des activités autorisées dans la zone.* »

La zone agricole est marquée par plusieurs contraintes supplémentaires. Il s'agit d'une canalisation de gaz (GRT Gaz – DN80 – PMS 67,7 bar), de dispositions liées aux éléments paysagers remarquables, et de zones à risque d'inondation.

Pour la canalisation, dans la zone des Effets Létaux Significatifs (ELS), c'est-à-dire à moins de 10 mètres de la canalisation, il est interdit de construire ou d'étendre des établissements recevant du public susceptibles de recevoir plus de 100 personnes. Dans la zone des Premiers Effets Létaux (PEL), c'est-à-dire à moins de 15 mètres de la canalisation, il est interdit de construire ou d'étendre des immeubles de grande hauteur ou des établissements recevant du public de 1^{ère} et 3^{ème} catégorie (plus de 300 personnes).

Concernant les éléments paysagers remarquables situés dans la zone agricole, repérés au titre de l'article L.123-1-5 III 2° ⁹⁴ du Code de l'Urbanisme, ils sont protégés de tout travaux visant à les détruire ou les rendre inutilisables, même partiellement. Il faudra obtenir un permis de démolir en application de l'article R.421-26⁹⁵ du code de l'Urbanisme. Si cet élément est détruit, il devra être reconstitué dans un environnement immédiat ou déplacé aux frais des propriétaires.

Sur le zonage du PLU, 2 zones relatives au risque d'inondation sont repérées : une rouge correspondant à un aléa élevé et une bleue correspondant à un aléa faible.

⁹⁴ Voir l'article L.123-1-5 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 15 Octobre 2014 au 8 Août 2015

⁹⁵ Voir les articles R.421-26, R.421-27, R.421-28 et R.421-29 du Code de l'Urbanisme en vigueur depuis le 1 Octobre 2007

[illegible]

La zone rouge interdit toute construction nouvelle, sauf exceptions, à condition qu'elles n'aggravent pas les risques et leurs effets. Les exceptions concernent

- « *les travaux courants d'entretien et de gestion des bâtiments existants ainsi que ceux destinés à réduire les risques pour leurs occupants* »
- « *La reconstruction et la réparation d'un bâtiment existant sinistré, si la sécurité des occupants est assurée et la vulnérabilité des biens réduite* »
- « *L'extension au sol et la surélévation des constructions existantes à usage d'habitation* »
- « *La création de constructions ou d'installations, autres que celles destinées à l'habitation ou à l'élevage nécessaires à une activité agricole si aucune autre solution alternative en dehors de la zone inondable n'est raisonnablement envisageable, et si le projet doit conduire à une réduction globale de la vulnérabilité aux crues des installations de l'exploitation ou répondre à une exigence réglementaire de mise aux normes* »
- « *L'extension au sol et la surélévation des constructions existantes à usage agricole. S'il y a augmentation de la capacité d'accueil, la totalité des effectifs reçus devra être prise en compte dans le dimensionnement de l'aire de refuge* »
- « *Les clôtures, à condition d'être réalisées sans mur bahut, avec simple grillage : elles doivent être perméables afin de ne pas gêner l'écoulement de l'eau* »
- « *Les constructions et installations techniques liées à la gestion et à l'utilisation des cours d'eau, à l'exploitation des captages d'eau potable et aux réseaux publics ou d'intérêt général et collectif (électricité, gaz, eau, téléphone, pipeline, éoliennes,...) à condition de limiter au maximum leur impact et si aucune implantation alternative n'est raisonnablement envisageable (Cette impossibilité d'implantation en dehors de la zone inondable devra être clairement démontrée). Elles ne doivent pas faire l'objet d'une occupation humaine permanente et ne pas être implantées à moins de 10 mètres de la crête de berge des cours d'eau, ruisseaux, talwegs. Les équipements sensibles doivent être situés à une cote supérieure à la cote de référence* »
- « *Les infrastructures publiques de transport dans le respect des règles du Code de l'Environnement : Elles ne doivent pas entraver le libre écoulement des crues et ne pas aggraver les risques* »
- « *Les ouvrages publics de protection et d'aménagement contre les crues à condition de ne pas avoir d'impact négatif en amont et en aval* »

Dans tous les cas, les occupations du sol permises devront, pour les planchers habitables, être implantées au-dessus de la cote de crue de référence du Rhône. Ces côtes sont fournies par le service de prévention des risques de la DDT. L'objectif de cette zone est la protection des populations et la réduction des effets des crues, notamment par l'interdiction des constructions qui pourraient entraver l'écoulement des eaux.

Les constructions se doivent d'être desservies par des voies publiques ou privées qui répondent aux normes de sécurité.

Les nouvelles constructions à usage d'habitation doivent être alimentées en eau potable. Elles peuvent être raccordées au réseau public d'eau potable ou, si ce n'est pas possible, elles peuvent être alimentées par une source privée (puit, captage de source, forage), à condition que sa potabilité et sa protection contre toute pollution soit assurée conformément à la législation. Concernant l'assainissement, il peut se faire par raccordement au réseau public ou, si ce n'est pas possible, par un

dispositif d'assainissement individuel autonome. L'électricité et le téléphone devront être apportés par réseau souterrain.

Andancette a vu l'élaboration de son PLU retardée suite à la promulgation de la loi ALUR, mais son projet est intact. La zone agricole distingue deux régimes : les constructions nouvelles, et le bâti existant. Dans le premier cas, le Code de l'Urbanisme est très restrictif et n'autorise que les constructions liées et nécessaires à l'activité agricole ou les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics.

Pour le bâti existant, c'est sa destination qui va permettre ou non son extension (1.2.3.2). En effet, les constructions à usage d'habitation sont les seules à pouvoir être étendues dans la zone Agricole, des limitations étant précisées dans le règlement. Il y a également un bâtiment repéré comme pouvant changer de destination au titre de l'article L.123-1-5.II.6°, 7^{ème} alinéa du Code de l'Urbanisme.

Conclusion

Les évolutions de la société au cours des trois dernières décennies ont mené à une progression des villes sur des terres bien souvent agricoles et de haute qualité agronomique. Si dans les années 1970 la ville représentait l'avenir et l'agriculture un passé révolu, les mentalités ont changé au milieu des années 1980 pour mener à des politiques visant la limitation de la consommation d'espaces, et notamment agricoles. Cette volonté va franchir un nouveau seuil en 2000 avec la loi SRU et va s'étoffer, se renforcer petit à petit jusqu'à nos jours. Si la législation impose des limitations concrètes en matière de construction en zone agricole, il existe encore des exceptions qui fragilisent ces espaces. La planification urbaine actuelle vise la protection et la pérennisation de l'activité agricole en France car il s'agit d'une activité essentielle pour les territoires, les paysages et les sociétés.

Ainsi, le développement des villes est une priorité dans les années 1970, même si le législateur prend conscience que la population croît et qu'il va falloir mettre en place des outils afin de contrôler les constructions nouvelles découlant du développement démographique. Il s'agit alors de réglementer les droits du sol et l'échelle adaptée semble alors être celle de la commune.

Les enjeux économiques et alimentaires liés à l'agriculture vont cependant rapidement s'imposer et les textes vont commencer à protéger l'activité et les terres agricoles. Il va ainsi falloir plusieurs lois agricoles ainsi que les lois montagne et littoral pour avoir un début de protection des terres agricoles, même si celles-ci ne sont pas prioritairement ciblées par ces textes.

L'an 2000 est marqué par la loi SRU et la création des PLU. Ces nouveaux documents d'urbanisme vont permettre d'identifier la zone Agricole comme un secteur à part entière, totalement indépendant des zones naturelles auxquelles elles étaient rattachées jusqu'alors. Les règles d'urbanisme tendent désormais vers une limitation de l'expansion des aires urbaines. Cependant, les bureaux d'études vont utiliser des astuces, comme le pastillage, pour permettre certaines constructions malgré le durcissement de la réglementation.

La loi UH va tenter de reporter les constructions nouvelles vers le bâti déjà existant en zone agricole. Le changement de destination doit permettre de réemployer un édifice afin de lui donner un usage autre qu'agricole, et ce sans construction nouvelle. Cependant, certaines contraintes sont fixées afin de ne permettre la préservation et la mutation que des constructions ayant un intérêt architectural ou patrimonial.

Les lois Grenelle et ENE vont donner aux PLU un rôle de « contrôle » de la consommation des terres naturelles et agricoles. Le RDP devra, en effet, présenter une évolution des secteurs construits sur les 10 années précédant l'élaboration ou la révision du document. Cet outil permet dès lors de vérifier le respect ou non des objectifs fixés par les élus et par la loi.

En 2014, Ce sont deux lois qui paraissent, apportant toute deux des modifications au régime de constructibilité en secteurs agricoles. La loi ALUR va bloquer un grand nombre de pratiques, jusqu'alors peu encadrées par les textes. C'est ainsi que le pastillage est interdit dans les zones agricoles, favorisant l'utilisation des STECAL qui gardent leur caractère exceptionnel. L'évolution du bâti existant en zone agricole est donc fortement contrainte.

La LAAAF va intégrer certaines autorisations de construction directement dans les permissions de la réglementation en zone agricole afin de permettre l'évolution des bâtiments existants, faisant

ainsi marche arrière sur la loi ALUR promulguée quelque mois plus tôt. Cette loi vise surtout à maintenir l'activité agricole, malgré les difficultés rencontrées par les exploitants.

Dans les documents d'urbanisme, on décèle la prise en compte de l'espace agricole dans les réflexions des communes, notamment par la réduction quasi systématique des zones d'urbanisation future en dehors des enveloppes urbaines déjà bâties. C'est le cas des POS récents, ou révisés récemment, et le phénomène s'est intensifié depuis l'apparition des PLU. Aujourd'hui, les zones d'urbanisation futures sont presque toujours bloquées tant qu'une révision du document n'a pas permis l'urbanisation dans ces secteurs, et cette condition a été renforcée par la loi ALUR qui bloque les zones qui ne sont pas construites ou sujettes à un projet dans les 7 ans suivant l'approbation du PLU. Les conditions de constructibilité en zones agricole ont également été renforcées en 2014 et ne nécessitent plus de zonage particulier. En effet, les conditions de constructions nouvelles, de changement de destination sont désormais directement gérées par le règlement de la zone agricole. Cela permet de simplifier le règlement des PLU, notamment par la disparition des zones Ah, même si cela implique un document écrit plus lourd concernant les zones A.

Les textes ont donc connus de nombreux changements en 30 ans, apportant des protections de plus en plus strictes pour la zone agricole. Au cours de ces changements, certaines nouveautés ont été utiles un temps et finalement abandonnées ou supprimées par la loi. Les textes changent en permanence, souvent par l'ajout de nouvelles règles ou de nouvelles exceptions, faisant de la constructibilité en zone agricole une thématique complexe.

Nous n'avons cependant pas assez de recul pour savoir si les lois de 2014 permettront de limiter la consommation d'espaces agricoles au profit de l'urbanisation. Elles s'inscrivent toutefois dans la suite de la loi SRU de 2000 et visent la densification des espaces urbains et la valorisation de l'activité agricole.

Cependant, les changements sont nombreux et touchent à des domaines extrêmement divers. Le pétitionnaire peut donc se trouver embarrassé devant ces textes. Il faut donc informer et sensibiliser les propriétaires et exploitants agricoles aux nouvelles règles et nouveaux outils susceptibles de les accompagner.

Bibliographie

Ouvrages généraux

BERTRAND, Nathalie. *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*. Versailles, ed. Quae, 2013, 250 p.

DIRY, Jean-Paul. *Les espaces ruraux*. Paris, ed. Sedes, 1999, 191p.

Périodiques

AJDA. ALUR : une grande loi ou une loi volumineuse ?, n°9, 2 Juin 2014.

BOLELA. S. « Droit de préemption : Les nouveautés introduites par la loi ALUR en matière de droit de préemption », *Le Bulletin de Cheuvreux Notaires*, Juillet 2014, Edition spéciale

Demouveau. J.P. « Qui a le droit de construire en zone agricole », *Etudes foncières*, n°92, Juillet-Août 2001.

JOURDAIN. F. « Le foncier agricole, objet de toutes les attentions », *Maires de France*, n°312, 2014.

LAPLAIGE. I, MELOT. R, DELATTRE. L. « Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain », *Revue foncière*, n°1 Septembre-Octobre 2014.

La Revue Foncière. Les transformations de l'usage des sols, s.l, Mars – Avril 2015, n°4

LE GRAND. V. « La pastille, l'étoile et le règlement », *Revue foncière*, n°3, Janvier-Février 2015.

LEVESQUE. R. « La terre agricole, un potentiel non renouvelable à protéger », *Etudes foncières*, n°117, Septembre-Octobre 2005.

MARTIN. S, NOVARINA. G. « La commune est-elle maîtresse de son POS ? », *Etudes foncières*, n°33, 1986.

MONEDIAIRE. G. « PLU et Commerce : Les normes supérieures s'imposant au PLU », *cahier du GRIDAUH*, fiche n°2, s.d

NEDEY. F. « Un très stricte encadrement de la construction en zone agricole », *Maires de France*, n°313, 2014.

PERIGNON. S. « Plaidoyer pour la zone NB ». *Etudes Foncières*, n°19, printemps 1983

Rapports

D'ORNANO, M. *Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 26 Juin 1979*, n°444 et n°443

LAUCOURNET, R. *Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 7 Décembre 1977*, n°124

Ministère de l'Environnement (DUP). *Plan d'occupation des sols, tome1 : Le grand commentaire du règlement national d'urbanisme*. Paris, 1980

Service de l'Etat pour le Département de l'Isère, *Fiche méthodologique pour l'élaboration des P.L.U : le changement de destination des bâtiments agricoles dans les zones A*. Juillet 2005.

TERUTI-LUCAS. « L'utilisation du territoire en 2014 ». *Agreste Chiffres et Données Agriculture*, n°229, Mars 2015

Lois

« Loi d'Orientation Foncière (n°67-1253 du 30 Décembre 1967) ». *Journal Officiel de la République Française*, 3 Janvier 1968

« Loi d'Orientation pour la Ville (n°91-662 du 13 Juillet 1991) ». *Journal Officiel de la République Française*, 19 Juillet 1991

« Projet de Loi d'Orientation Agricole ». Assemblée Nationale, n°977, 10 Juin 1998

« Loi d'Orientation Agricole (n°99-574 du 9 Juillet 1999) ». *Journal Officiel de la République Française*, 10 Juillet 1999

« Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (n°2000-1208 du 13 Décembre 2000) ». *Journal Officiel de la République Française*, 14 Décembre 2000

« Loi Urbanisme et Habitat (n°2003-590 du 2 Juillet 2003) ». *Journal Officiel de la République Française*, 3 Juillet 2003

« Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement (n°2009-967 du 3 Août 2009) ». *Journal Officiel de la République Française*, 5 Août 2009

« Loi portant Engagement National pour l'Environnement (n°2010-788 du 12 Juillet 2010) ». *Journal Officiel de la République Française*, 13 Juillet 2010

« Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (n°2014-366 du 24 Mars 2014) ». *Journal Officiel de la République Française*, 26 Mars 2014

« Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (n°2014-1170 du 13 Octobre 2014) ». *Journal Officiel de la République Française*, 14 Octobre 2014

Jurisprudence

Commission Administrative d'Appel de Marseille. Requête n°98MA00439, 28 Septembre 2000

Conseil d'Etat. Requête n°29442, 3 Novembre 1982

Conseil d'Etat. Requête n°115248, Octobre 1994

Conseil d'Etat. Requête n°334424, 7 Novembre 2012

Conseil d'Etat. Requête n°323479, 18 Juillet 2011

Conseil d'Etat. Requête n°331671, 15 Décembre 2010

Réponse Ministérielle. Requête n°39935, Août 2004

Sites internet

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques [21/08/2015]

<http://www.insee.fr/fr/>

Marché public [20/05/15]

<http://www.marche-public.fr/index.htm>

Services de l'Etat de la Corrèze [13/06/2015]

<http://www.correze.gouv.fr/>

Service public de la diffusion du droit [12/02/15]

<http://www.legifrance.gouv.fr>

Site du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt – Agreste [07/07/2015]

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/>

Site du Ministère du Développement Durable et de l'Energie [03/04/2015]

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>

Site internet de la Mairie de Moidieu-Détourbe [13/06/2015]

<http://www.moidieu-detourbe.fr/>

Table des Matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Introduction	1

<i>L'évolution des textes : d'une planification permissive à une consommation raisonnée des espaces agricoles</i>	4
--	----------

1.1. Le POS : les débuts d'une planification territoriale à l'échelle communale	5
1.1.1. Le POS, premier outil de gestion des droits du sol	5
1.1.2. L'activité agricole et sa prise en compte progressive dans la politique urbaine	17
1.1.3. Le tournant des années 2000 : la redéfinition des objectifs en enjeux de l'urbanisme	20
1.2. Le PLU et la protection des espaces agricoles et naturels	25
1.2.1. Le changement de destination : réduire la consommation de terres agricoles par la réutilisation de bâtiments existants	25
1.2.2. Une prise en compte croissante de l'aspect environnemental	27
1.2.3. Des apports nombreux à la politique de construction en zone agricole durant l'année 2014	30
1.2.3.1. D'un renforcement des contraintes en zone Agricole...	30
1.2.3.2. ...Vers l'inclusion des droits à construire dans la zone Agricole (A)	37

<i>Des exemples de mise en œuvre de la réglementation sur la construction en secteur agricole</i>	42
--	-----------

2.1. Moidieu-Détourbe : cas d'un POS de commune rurale en périphérie d'agglomération	43
2.1.1. Présentation générale	43
2.1.1.1. Situation actuelle	43
2.1.1.2. Le contexte du POS en vigueur	48
2.1.2. Les dispositions du POS	49
2.1.2.1. Les objectifs	49
2.1.2.2. Le règlement	53
2.1.2.2.1. La zone Agricole (NC)	54
2.1.2.2.2. La zone d'urbanisation future (NA)	57
2.1.2.2.3. La zone d'urbanisation diffuse (NB)	62
2.2. Andancette : un exemple de transition vers la loi ALUR et LAAAF	63
2.2.1. Présentation générale	63
2.2.1.1. Situation actuelle	63
2.2.1.2. Le document d'urbanisme	68
2.2.1.2.1. Le Bilan du POS	68
2.2.1.2.2. Une élaboration de PLU retardée suite aux lois de 2014	70
2.2.1.2.3. Le SCoT des Rives du Rhône	76
2.2.2. Les dispositions du PLU modifié	77
2.2.2.1. Les objectifs du PLU	77
2.2.2.2. Relier les espaces et les habitants	79
2.2.2.2.1. Reconquérir les franges et les friches	81
2.2.2.2.2. Préserver l'environnement, les entités naturelles et agricoles	83

2.2.2.3.	Le règlement	85
2.2.2.3.1.	Les zones à Urbaniser : AU	85
2.2.2.3.2.	La zone Agricole : A	86
Conclusion		92
Bibliographie		94
Table des Matières		97
Table des Illustrations		99
Table des tableaux		100
Table des Abréviations		101
Table des Annexes		102

Table des Illustrations

Figure 1 : Carte de situation de la commune de Moidieu-Détourbe.....	43
Figure 2 : Le relief sur la commune de Moidieu-Détourbe.....	44
Figure 3 : Localisation des principaux sites de la commune	45
Figure 4 : Carte des aléas de versant sur la commune de Moidieu-Détourbe	47
Figure 5 : Carte des aléas d'inondation sur la commune de Moidieu-Détourbe.....	47
Figure 6 : Orientations d'aménagement du POS de 1999.....	49
Figure 7 : Zonage du règlement du POS de 1999.....	54
Figure 8 : Carte des zones NC au POS	55
Figure 9 : Carte des zones NAa et NAb au POS	58
Figure 11 : Zoom sur la zone NAI du POS	59
Figure 10 : Localisation de la zone NAI du POS	59
Figure 12 : Localisation de la zone NAI au POS	61
Figure 13 : Carte des zones NB au POS	62
Figure 14 : Carte de Situation de la commune d'Andancette	64
Figure 15 : Localisation des principaux sites d'Andancette	66
Figure 16 : Carte des zones inondables sur la commune d'Andancette	67
Figure 17 : Plan de zonage du POS d'Andancette	69
Figure 18 : Plan de zonage du PLU avant « la modification Loi ALUR »	74
Figure 19 : Plan du PLU après « modification Loi ALUR »	75
Figure 20 : Carte du territoire du SCoT des Rives du Rhône	77
Figure 21 : Schéma général des objectifs du PADD du PLU d'Andancette.....	78
Figure 22 : Relier les espaces et les habitants.....	80
Figure 23 : Reconquérir les franges et les friches	82
Figure 24 : Préserver l'environnement, les entités naturelles et agricoles	84
Figure 25 : Zones AU au PLU d'Andancette.....	86
Figure 26 : Zones A au PLU d'Andancette	87
Figure 27 : Zonage du PLU d'andancette avec la constructibilité au titre des risques naturels	89

Table des tableaux

Tableau 1 : Evolution des superficies des Zones U et N.....	50
Tableau 2 : Capacité d'accueil théorique, à saturation, des zones constructibles du POS.....	52
Tableau 3 : Superficies des zones du POS révisé en 2000	70

Table des Abréviations

ALUR (loi) : Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

AOP : Appellation d'Origine Protégée

CDCEA : Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles

CDPENAF : Commission Départementale de Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

COS : Coefficient d'Occupation des Sols

DGEAF : Document de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier

ELS : Effets Létaux Significatifs

ENE (loi) : Engagement National pour l'Environnement

LAAAF (loi) : Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt

LOA (loi) : Loi d'Orientation Agricole

LOF (loi) : Loi d'Orientation Foncière

LOV (loi) : Loi d'Orientation pour la Ville

MAP (loi) : Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche

MARNU : Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme

OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PEL : Premier Effets Létaux

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPA : Personnes Publiques Associées

PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SCoT : Schéma de Cohérence Territorial

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SHON : Surface Hors Œuvre Nette

SMRR : Syndicat Mixte des Rives du Rhône

SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain

STECAL : Secteur de Taille et e Capacité d'Accueil Limité

SUP : Servitude d'Utilité Publique

UH (loi) : Urbanisme et Habitat

ZAP : Zone Agricole Protégée

Table des Annexes

Annexe 1 : Article R.123-21 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 29 Juillet 1977.....	103
--	-----

Annexe 1 : Article R.123-21 du Code de l'Urbanisme en vigueur du 13 Novembre 1973 au 29 Juillet 1977

« Article R.123-21 - Sous réserve du 5. ci-après, le règlement fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le plan :

1. Le règlement détermine l'affectation dominante des sols par zones selon les catégories prévues à l'article R. 123-18 en précisant l'usage principal qui peut en être fait et, s'il y a lieu, la nature des activités qui peuvent y être interdites ou soumises à des conditions particulières, telles l'ouverture ou l'extension d'établissements industriels, l'exploitation de carrières, les opérations d'affouillement ou d'exhaussement des sols, les défrichements, coupes et abattages d'arbres ainsi que les divers modes d'occupation du sol qui font l'objet d'une réglementation.

2. Le règlement édicte les prescriptions relatives :

a) A l'accès, à la desserte, à l'équipement en réseaux divers et, le cas échéant, aux dimensions et à la surface des terrains ;

b) A l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions ainsi que celles relatives à leur emprise au sol, leur hauteur, et, le cas échéant, leur aspect extérieur ;

c) Aux obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement et d'espaces verts.

*Dans les secteurs visés à l'article R. 123-18 (1., e) lesdites prescriptions [*architecturales*] sont figurées sur le plan de masse côté à trois dimensions prévu par cette disposition.*

3. Le règlement fixe le ou les coefficients d'occupation des sols de chaque zone ou partie de zone et les conditions dans lesquelles ces coefficients peuvent être éventuellement dépassés en application des articles L. 123-1 et L. 332-1.

4. Le règlement indique celles de ses dispositions prévues aux 1. et 2. ci-dessus auxquelles une dérogation pourra être accordée.

5. Le règlement peut ne comporter qu'une partie des dispositions prévues au présent article »